

50 + UNO

REVISTA CHILENA DE
DERECHO PARLAMENTARIO

SOCIEDAD CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO Y TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

QUINTO NÚMERO, PRIMAVERA 2018

50
+UNO

50 +UNO

DIRECTOR

- Rodrigo Obrador Castro

EDITOR

- Julián Saona Zabaleta

CONSEJO EDITORIAL

(Directorio Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario)

- Rodrigo Pineda Garfias

- Francisco Zúñiga Urbina

- Rodrigo Obrador Castro

- Miguel Landeros Perkić

EDITORIAL

Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario

EDITORIA DE ESTILO

- Claudia Poblete Olmedo

IMAGEN

- Sofía Calvo Foxley

FOTOGRAFÍAS

- Igor Valdebenito Ojeda

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

- Osvaldo Fernández Fernández

Diseño y Publicaciones

Cámara de Diputados de Chile

ISSN: 0719-2673

Impreso en:

Diseño y Publicaciones

Cámara de Diputados de Chile

ÍNDICE

■ EDITORIAL	06
■ JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES	10
■ Enzo Solari Alliende	
■ Christian Viera Álvarez	
■ ESTADO SOCIAL, IGUALDAD Y DERECHOS	40
■ Christian Viera Álvarez	
■ EL DEBATE POLÍTICO-IDEOLÓGICO EN EL SENADO CHILENO: EL CASO DE LA REFORMA AGRARIA (1965-1967)	50
■ Pablo Rubio Apiolaza	
■ PARA RECUPERAR LA CONFIANZA EN EL PARLAMENTO. TRES EXIGENCIAS DE CARA A LA CIUDADANÍA: PROBIDAD, TRANSPARENCIA Y LENGUAJE CLARO	62
■ John Smok Kazazian	
■ EL OBJETO ÚNICO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN CHILE	84
■ Karem Orrego Olmedo	
■ LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS A 50 AÑOS DESDE SU PRIMER RECONOCIMIENTO LEGAL EN EL CONTEXTO DEL PLAN DE PROMOCIÓN POPULAR	96
■ Jaime Rojas Castillo	
■ CONVOCATORIA	113



EDITORIAL

Tenemos el agrado de presentar este nuevo número de nuestra Revista 50+1, que reúne una serie de estudios referidos al quehacer parlamentario o que inciden en su funcionamiento.

En esta oportunidad se abordan cuestiones relativas a quién debe ser el protector de los derechos sociales y la tensión que en este ámbito se puede producir entre la judicatura y el Congreso Nacional. En esta misma línea, se reflexiona sobre el tema del Estado Social, sus desafíos y problemas actuales.

Igualmente, se examina la contribución que el Congreso Nacional efectuó en el pasado a la aprobación de la primera Ley de Organizaciones Comunitarias y Juntas de Vecinos y el debate ideológico que se generó en los años 60 del siglo pasado en el Senado sobre la Reforma Agraria.

Por otra parte, se exponen las particularidades de la Ley de Presupuestos del Sector Público y las medidas que se podrían adoptar para mejorar la percepción pública del Congreso Nacional.

En el primer artículo, los profesores de Derecho Enzo Solari y Christian Viera abordan el debate acerca de la justiciabilidad de los derechos sociales. En este trabajo se intenta enjuiciar a argumentación de Fernando Atria acerca de los derechos sociales, según la cual estos no deben ser institucionalizados como derechos subjetivos que protegen *primo et per se* un interés particular de sus titulares exigible en concreto judicialmente, sino de acuerdo con instituciones determinadas democráticamente que protegen una dimensión de la ciudadanía caracterizable no tanto por el interés de cada cual sino por el interés recíproco y general. Se trata de un intento por sostener una justiciabilidad limitada, no activista, sino basada en el potencial epistémico de la jurisdicción para mejorar dialógica y deliberativamente la política democrática.

En segundo lugar, consignamos la ponencia efectuada por Christian Viera en nuestras Jornadas de Derecho Parlamentario del año 2016, relativa al Estado Social, sus problemas actuales y su eventual consagración constitucional.

En tercer término, Pablo Rubio, investigador de la Unidad de Historia Política Legislativa del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional, nos presenta su trabajo sobre “El debate político-ideológico en el Senado chileno: el caso de la Reforma Agraria (1965-1967)”. En este estudio procura reconstruir históricamente los principales nudos del debate político referido a la reforma agraria. Se exponen los grandes ejes de debate ideológico en las intervenciones de senadores representantes de un amplio espectro político (izquierda, centro y derecha), mostrando el carácter democrático y pluralista del Senado, aunque dentro de un contexto de alta conflictividad política, ideológica y social.

Asimismo, John Smok, Abogado Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, reflexiona sobre las medidas que se deben poner en práctica para recuperar la confianza en el Parlamento. En este estudio plantea que actualmente existe una grave crisis de representatividad, que afecta a diversas instituciones públicas y, en especial, al Congreso Nacional. Para enfrentar esa crisis, nos sugiere que se tienen que adoptar un conjunto de medidas innovadoras y exigentes en las áreas de la probidad, la transparencia y en el lenguaje claro que deben utilizar la Cámara de Diputados y el Senado.

Karem Orrego, Jefa de la Sección Historia legislativa y parlamentaria del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional, nos presenta un estudio que lleva por título “El objeto único de la Ley de Presupuestos en Chile”. Este trabajo tiene por propósito analizar las particularidades que se observan en la Ley de Presupuestos, su concepto y características, su contenido material y su regulación en nuestro país. Asimismo, examina la jurisprudencia constitucional de Chile y España sobre esta materia.

Finalmente, Jaime Rojas, investigador de la Unidad de Historia Política y Legislativa del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional, nos presenta un estudio titulado “Las organizaciones comunitarias a 50 años desde su primer reconocimiento legal en el contexto del Plan de Promoción Popular”. En este trabajo expone los aspectos fundamentales de la primera Ley de Organizaciones Comunitarias a 50 años de su publicación, particularmente lo concerniente a las juntas de vecinos. Se destaca su carácter de organización territorial solidaria que refleja una forma de participación efectiva de grupos que hasta entonces estaban excluidos de las decisiones de la vida democrática.



JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

(A PROPÓSITO DE UNA ARGUMENTACIÓN DE FERNANDO ATRIA)¹

Enzo Solari Alliende²

Christian Viera Álvarez³

RESUMEN

Este artículo intenta enjuiciar la argumentación de Fernando Atria acerca de los derechos sociales, según la cual estos no deben ser institucionalizados como derechos subjetivos que protegen *primo et per se* un interés particular de sus titulares exigible en concreto judicialmente, sino de acuerdo con instituciones determinadas democráticamente que protegen una dimensión de la ciudadanía caracterizable no tanto por el interés de cada cual cuanto por el interés recíproco y general. Para ello, muestra la unilateralidad de esa argumentación: aunque el legislador y la administración sean los protagonistas del desarrollo de derechos sociales, eso no obsta a que haya buenas razones para que la teoría jurídica y la jurisprudencia -comparadamente y en Chile- los hayan tratado como derechos justiciables, mas según una justiciabilidad limitada, no activista sino basada en el potencial epistémico de la jurisdicción para mejorar dialógica y deliberativamente la política democrática.

En Chile, los movimientos estudiantiles y sociales que desde el año 2011 promueven formas de concebir e institucionalizar el derecho a la educación que son distintas de las actualmente existentes han sido tematizados diversamente. Uno de sus teóricos, Fernando Atria, ha alimentado con argumentos la discusión más amplia acerca de los derechos sociales. En su reciente libro, *Los derechos sociales y la educación*, retoma un artículo suyo de 2004, agregando algunas ideas que entonces no había elaborado⁴. Atria

1 Este artículo forma parte de los proyectos “La tolerancia en Kant: supuestos epistémicos, políticos y religiosos”, de E. Solari, y “La Constitución económica chilena y algunos desafíos políticos y sociales”, de Ch. Viera, financiados por becas C de ICALA-Stipendienwerk Lateinamerika-Deutschland. Además, sus autores agradecen las críticas y sugerencias de John Charney y de los evaluadores anónimos de Estudios Constitucionales, donde se publicó originalmente en el Vol. 13, N° 2, pp. 13-56.

2 Profesor Escuela de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, enzo.solari@pucv.cl.

3 Profesor Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso, christian.viera@uv.cl.

4 Vid. Atria, Fernando (2004). ¿Existen derechos sociales? *Discusiones*, 4, pp. 15-59, y Atria, Fernando (2014). *Los derechos sociales y la educación*. Santiago: Lom.

adopta en su propia terminología la tesis de Marshall: las instituciones que se siguen de derechos sociales tienen un régimen (el de “lo público”) que las distingue de los bienes de consumo sometidos a las reglas mercantiles. Es por esto que Atria puede lanzar un desafío al constitucionalismo chileno, particularmente al progresista, que defiende la justiciabilidad de tales derechos:

(...) esto es lo que pierden de vista los defensores ‘progresistas’ de los derechos sociales, que creen que pueden dejar todo (en particular el mercado) tal como está y añadirle acciones de protección para evitar los abusos más graves (como las decisiones de establecimientos educacionales que solían expulsar a estudiantes embarazadas). Los derechos sociales son ideas cuyo sentido profundo no está en la teoría normativa, sino en la configuración de instituciones de ciudadanía. Por eso, en lo que resta de este libro estaremos discutiendo sobre instituciones, no sobre teorías. Nuestro tema será no el contenido abstracto de los derechos sociales, sino las formas institucionales que realizan o niegan su dimensión de ciudadanía. Quizás este es el punto adecuado para notar cómo es que, pese a que los juristas que reflexionan sobre los derechos fundamentales han estado hablando y escribiendo intensamente sobre derechos sociales durante las últimas décadas, en la discusión actual sobre el paso de la educación como mercancía a la educación como derecho social ellos no tienen nada que decir. Es decir, precisamente cuando es necesario pensar en instituciones de derechos sociales, la reflexión jurídica sobre derechos sociales se muestra enteramente inútil⁵. (Atria, 2014: 83-84)

Los derechos sociales, en este sentido, serían algo de lo que no debe hablarse con la categoría subjetiva de derechos concreta y particularmente exigibles mediante acciones de protección u otras por el estilo. ¿Qué decir de semejante desafío? Procedamos por pasos contados, exponiendo ante todo el argumento de Atria.

1. LOS DERECHOS SOCIALES, EL DERECHO LIBERAL Y LA ESCASEZ

Dice Atria que el progresismo malentiende a los derechos sociales cuando los pretende defender por la vía de volverlos justiciables, de asociarlos a los derechos subjetivos judicialmente exigibles. Derechos sociales y derechos subjetivos (como los civiles y políticos) son diferentes no solo por su contenido, sino también por su estructura o forma. Los derechos subjetivos son típicamente derechos subjetivos del “derecho liberal”, cuyo propósito es permitir la interacción de individuos autointeresados excluyendo solo ciertas conductas fraudulentas o amenazadoras (Atria, 2014: 36). Para perfilar mejor esta tesis, Atria critica la distinción que traza Höffe entre derechos individuales y derechos sociales:

a) Que los individuales sean negativos y los sociales positivos o de prestación es algo que solo puede decirse superficialmente. Es claro que “toda acción se puede describir como una omisión” (Atria, 2014: 39), y que entonces los derechos negativos son unos derechos respecto de los cuales no se puede:

(...) fundar un deber capaz de transformar (‘meras’) omisiones en formas de comisión por omisión. Dicho de otro modo, no es mirando al aspecto activo de los derechos de libertad negativa (es decir, al interés que protegen) que encontraremos la explicación, sino

⁵ Si bien Atria utiliza la expresión “progresista” para aquellos constitucionalistas que defienden la exigibilidad judicial de los derechos sociales, existe cierta polémica sobre el calificativo “progresista”, porque liga innecesariamente el progresismo con aquellos que defienden tal judicialización, como si se tratara de lo mismo. Como señala Chia, “es difícil definir analíticamente qué es el progresismo. Podrían considerarse adeptos al progresismo tanto liberales como algunos socialistas, quienes son democráticos y revolucionarios, los humanistas cristianos, o incluso, uno que otro militante de la Izquierda Autónoma. También pueden reputarse progresistas ciertos dogmáticos del ateísmo y algunos promotores del ecologismo, así como también quienes comulgan y sensibilizan con la liberalización del consumo de drogas, la ampliación de la libertad sexual y el compromiso con el igualitarismo de la discriminación positiva. En definitiva, a este discurso podrían adherir quienes se identifican con la derecha política, e igualmente, quienes dicen suscribir a los valores históricamente promovidos por la izquierda, englobados todos bajo la moralidad del humanismo liberal” (Chia, 2015). Puede verse también Muñoz León (2015).

atendiendo a la posición previa a la que se encuentran sus sujetos pasivos (libres de estos deberes antecedentes). (Atria, 2014: 41)

b) Además, que los individuales no sean sensibles a la escasez como sí lo son los sociales tampoco es menos superficial. En rigor, todo derecho (individual y social) es sensible a ciertas circunstancias en las que puede ser derrotado por imponer “al deudor una carga exagerada” (Atria, 2014: 41-42). La dependencia no es sino respecto de estas circunstancias, lo que, tratándose de los derechos sociales, significa normalmente que las circunstancias que derrotan a tales derechos se configuran como “escasez material” (Atria, 2014: 42).

c) Y la dependencia de las condiciones culturales vale también para derechos individuales y sociales: por ejemplo, la negligencia característica de la culpa no puede entenderse prescindiendo de estándares que son evidentemente dependientes de consideraciones culturales (Atria 2014: 43).

La estructura de los derechos sociales, por ende, se difumina al interior del derecho liberal. Cuando tales derechos sociales están injertados en un cuerpo extraño de derecho liberal se vuelven inestables. Entonces, se asimilan a los derechos subjetivos normalizándose como ellos (derechos indiferentes a la cooperación), o bien se transforman al cuerpo receptor salvando así su dependencia de la cooperación y de la existencia de deberes recíprocos (Atria, 2014: 47). En el caso de los derechos individuales, dice Atria, la determinación de su sujeto activo permite determinar *eo ipso* su(s) sujeto(s) pasivo(s) y la acción debida por parte de este(os) (Atria, 2014: 48). Por el contrario, los derechos sociales determinan claramente su lado activo, pero no el pasivo. Esto hace necesario salvar la brecha entre uno y otro aspecto, es decir, entre (el titular de un) interés y (el titular de un) deber. Para fundar el deber de alguien no basta con decir que para otro sería beneficioso (iría en su interés) gozar de tal o cual cosa (Atria, 2014: 49). Se requiere algo más. Solo parece haber dos formas típicas de salvar esa brecha. Una es la del contractualismo, para el cual “la igualdad es políticamente irrelevante” (Atria, 2014: 52), y que conduce a políticas focalizadas para proteger a los individuos de la pobreza a través de prestaciones mínimas (Atria, 2014: 51). Rawls es contractualista, y por eso su segundo principio de justicia (el principio de diferencia) aboca a un mínimo para favorecer a los más pobres. El contractualismo, según Atria, es insanablemente individualista⁶.

Otra forma es la de la ciudadanía. Es precisamente la idea de Marshall, que ciertamente adopta y, convenientemente adaptada, defiende Atria. Los derechos sociales, en tanto que dan sustancia a la ciudadanía, son “ciertos aspectos del bienestar de cada uno que son responsabilidad de todos” (Atria, 2014: 51). Son derechos no naturales (prepolíticos) sino estrictamente políticos, pues descansan en la “idea de la realización recíproca” (Atria, 2014: 51-52). Por eso yerra el progresista que pretende la exigibilidad judicial de los derechos sociales, porque tal pretensión es indisociable de la de reducir estos derechos a derechos individualistas que apuntan a un mínimo, unos derechos que en el fondo así se pliegan a la estructura profunda de los derechos subjetivos, los cuales no descansan en la idea de realización recíproca (Atria, 2014: 52).

La idea de derecho social, según Atria, es realista no para el contractualismo (porque en un estado de naturaleza o posición original todos somos más bien autointeresados, y esto tanto para el hobbesiano como para el rawlsiano), sino para una versión histórica de la justicia, según la cual al vivir juntos se va aprendiendo, no sin retrocesos, que los intereses ajenos pueden ser parte de mi propio interés (Atria, 2014: 71).

La acusación de utopismo (que hace un liberal) y la de lentitud (que hace un izquierdista) acechan siempre a una idea historizada de la justicia. Pero son contestables con la idea de “bien interno a una práctica” de MacIntyre: el bien interno a la práctica política, en este caso, no es un contenido proposicional

⁶ Cuando se asevera que “el contractualismo es la negación de la igualdad como cuestión políticamente relevante” (Atria, 2014: 69), ¿no se peca de abstracción? ¿Se atienden como es debido los avatares del contractualismo, por ej., en Rousseau, en Hegel, en Rawls, en Habermas?

memorable y repetible acerca de un punto futuro para llegar a él lo más rápido que sea posible y por cualquier vía que sea practicable, sino algo que solo se aprende viviendo con otros bajo ciertas instituciones en un movimiento constante e interminable, porque –como dice Marshall- “la meta está moviéndose perpetuamente hacia adelante” [es cita de *Citizenship and Social Class*, p. 35] (Atria, 2014: 76). Así, las instituciones van anticipando, todo lo imperfectamente que se quiera, la idea de comunidad que se pretende. Por ello, “la ley es la voluntad de una comunidad sin comunidad de voluntades”⁷ (Atria, 2014: 76). Hay algo muy real en instituciones que realizan, aunque sea parcialmente, alguna comunidad de intereses, como el NHS británico: he allí además una lenta pedagogía, la que no puede desacoplarse de los medios utilizados para ir anticipando el fin deseado ni puede apurarse más allá de lo que los individuos pueden ir aprendiendo cuando las diseñan y viven dentro de ellas (Atria, 2014: 76-77).

Ahora bien, a esta pedagogía institucional según la cual la justicia va tomando cuerpo en la historia, suele oponerse la evidencia económica de la escasez: ¿cómo habrían de ser derechos aquellas pretensiones que se refieren a la distribución de bienes tan escasos y costosos como la educación, la salud o la vivienda? Atria elabora la siguiente respuesta: tanto el mercado como los derechos sociales son modos de distribuir bienes escasos. Muy ilustrativamente, puede sacarse provecho del notable paralelo de la institucionalización de un derecho social con la quiebra:

(...) esta es la dimensión especialmente instructiva del procedimiento de quiebra para nuestra discusión sobre derechos y escasez: el hecho de que sea fácticamente imposible satisfacer los créditos no debe llevarnos a decir que entonces los acreedores no tienen igual derecho a ser pagados; que, por ejemplo, aquellos cuyos créditos se hacen exigibles antes que otros tienen más derecho a ser pagados que los otros. El derecho a ser pagado implica que cuando se teme que no puedan ser pagados todos, es necesario un procedimiento que les garantice igualmente a todos la mayor posibilidad de pago de sus créditos. El procedimiento de quiebra muestra que el hecho de que los acreedores tengan derecho al pago de sus créditos tiene dos dimensiones, no una. En la primera dimensión, que tengan derecho a ser pagados significa que es ilícito que no lo sean (...) Pero del hecho de que los acreedores tengan derecho a ser pagados no se sigue que el deudor tendrá siempre recursos disponibles para pagar todas sus deudas. Cuando no los tiene, entonces el hecho de que todos los acreedores tengan el mismo derecho a ser pagados muestra su segunda dimensión. Ahora el procedimiento de pago debe reconocer a cada acreedor el mismo derecho, y por eso debe producirse un concurso de acreedores: un procedimiento al que todos concurren de modo que todos puedan ser pagados a prorrata de sus créditos. (Atria, 2014: 58-59)

El acreedor no puede pagar arbitrariamente al deudor que él decida privilegiar, sino que, como los bienes del deudor son insuficientes para pagar todas sus deudas:

(...) lo que la ley busca es que el pago sea igualitario entre los acreedores, es decir, que todos sean pagados en la mayor medida posible (...) El derecho de todos los acreedores es igual, y eso exige un procedimiento de realización conjunta de los bienes y pago a todos los acreedores. (Atria, 2014: 59)

Entonces, cuando hay procedimiento de quiebra, los intereses de los acreedores dejan de oponerse, como antes, y se produce una comunidad de intereses (Atria, 2014: 60). La analogía es ostensible. Cuando se dice que los sociales no son verdaderos derechos porque su objeto son bienes escasos, se incurre en una confusión:

(...) del hecho de que dadas las restricciones materiales no pueda darse satisfacción plena a todos no se sigue que nadie entonces tenga derecho, sino que los recursos escasos han de distribuirse entre todos los que tienen derecho de modo que todos reciban la mayor satisfacción posible. (Atria, 2014: 60-61)

⁷ Para profundizar esta idea de la ley como expresión de la voluntad soberana, véase Atria (2009).

En suma, la propuesta de Atria no despoja de valor a los derechos sociales. La justiciabilidad que Atria recusa es un problema de la estructura de los derechos sociales cuando son tratados como si tuvieran la misma estructura que los derechos de matriz subjetiva (Atria, 2014: 49)⁸. Por ello, también tiene palabras críticas para aquellos que han querido ver en su propuesta un rechazo a la idea de derechos sociales:

(...) la tentación de entender los derechos sociales como derechos que pueden ser judicialmente protegidos (es decir, derechos a un mínimo) debe entonces ser constantemente rechazada, teniendo presente que será defendida por quienes se entienden a sí mismos como ‘defensores’ de los derechos sociales. Eso hace inevitable que ocasionalmente aparezcan quienes entienden que por objetar la ‘exigibilidad’ judicial de los derechos sociales uno es ‘contrario a ellos’. (Atria, 2014: 81-82)

A este equívoco Atria responde así:

[...] para mi sorpresa, algunos lectores de mi antiguo artículo ‘¿Existen derechos sociales?’ han entendido que la tesis sostenida en este libro sobre los derechos sociales es incompatible con la sostenida en ese artículo, porque mientras este libro afirma la existencia de los derechos sociales, ese artículo la habría negado. Eso no es así. La tesis del artículo era en lo relevante la misma que aquí, que los derechos judicialmente exigibles a un mínimo no son derechos sociales. Pero esto no es porque no haya derechos sociales, sino porque estos son derechos de ciudadanía. (Atria, 2014: 82, n. 49).

2. ¿DERECHOS SOCIALES NO JUSTICIABLES?

Lo menos que cabría decir de esta idea de los derechos sociales no susceptibles de ser justiciados es que ha sido desafiada práctica y teóricamente. Tal desafío -todo hay que decirlo- tiene el defecto de entreverar la judicialización ordinaria de tales derechos con su judicialización constitucional abstracta, algo que convendrá ir separando cuidadosamente. Es lo que hemos de ver a continuación.

2.1. Los derechos sociales en Alemania

Ha sido desafiada, primeramente, por otras teorías de los derechos fundamentales. La teoría de Alexy, elaborada no en un Estado neoliberal como el chileno, sino en uno de bienestar de larga data como el alemán, postula la justiciabilidad (también constitucional) de los derechos sociales. Precisamente en un Estado en el que la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social se han configurado institucionalmente no como bienes de mercado, sino como campos institucionales donde hay un interés común y donde ciertos ámbitos de la realización humana se entienden gobernados por una básica reciprocidad, Alexy -creemos- ayuda a clarificar el estatuto normativo de los derechos sociales. Respecto de derechos sociales fundamentales como el derecho a la educación, dice, habría que precisar, primero, si son vinculantes -de modo que su vulneración sea declarada por la jurisdicción constitucional- o si no son vinculantes, en ambos

⁸ No es extraño someter a crítica el uso de la noción de derecho subjetivo para los derechos fundamentales: “por las dificultades intrínsecas que plantea (esa) terminología para describir adecuadamente la relación entre un individuo, titular de atributos que deben serle respetados, y facultado para actuar en su defensa, y un Estado que es al mismo tiempo amenaza y garante de su protección. Por otro lado, porque estas dificultades han dejado al descubierto, de manera cada vez más evidente, el rol que los derechos fundamentales juegan como derecho objetivo respecto del ejercicio del poder estatal, rol que su tratamiento como derechos subjetivos tiende a oscurecer”. (Aldunate, 2008: 54-55)

casos si son derechos subjetivos o si son normas que obligan al Estado solo objetivamente, y también en todos esos casos si pueden fundar derechos y deberes definitivos -reglas- o solamente *prima facie* -principios-⁹ (Alexy, 2008: 444)

Segundo, Alexy agrega que los sociales son derechos prestacionales en sentido estricto: “son derechos del individuo frente al Estado a algo que –si el individuo tuviera los medios financieros suficientes, y si encontrase en el mercado un oferta suficiente- podría obtener también de los particulares” (Alexy, 2008: 443). Por lo mismo, su razón de ser radica en (a) que una libertad jurídica (de hacer u omitir algo) sin libertad fáctica (o material o real) de poder elegir no vale nada, y en (b) que en las condiciones contemporáneas esto requiere la actividad estatal (Alexy, 2008: 446-447). Alexy, se diría, considera la vía sugerida por Atria de la no subjetivización liberal y judicializante de los derechos sociales. Y es que podría la Constitución pretender “crear la libertad fáctica, sin llegar por ello a admitir la existencia de derechos sociales fundamentales”, con lo que esta libertad fáctica quedaría en manos del proceso político (Alexy, 2008: 448-449). Entonces, los derechos sociales no serían judicialmente exigibles. Siendo semántica y estructuralmente indeterminados, esa indeterminación suya no podría ser resuelta con medios jurídicos: “[y] si el derecho carece de pautas suficientes, entonces la decisión acerca del contenido de los derechos sociales fundamentales es un asunto de la política” (Alexy, 2008: 450), lo que es tanto como decir que “la decisión sobre el contenido de los derechos sociales fundamentales no cae dentro de la competencia de los tribunales de justicia sino dentro de la competencia del ‘legislador directamente legitimado por el pueblo’” (Alexy, 2008: 451).

Empero, Alexy discrepa de dicha vía y explora esta otra: que en general los derechos sociales sean considerados fundamentales en el sentido de vinculantes derechos subjetivos (y por lo mismo judicialmente exigibles) que mandan definitivamente alguna prestación en favor de sus titulares, siempre en el entendido de que “son tan importantes que su atribución o denegación no puede quedar en manos de la mayoría parlamentaria simple” (Alexy, 2008: 454). Entonces sería el caso que “la libertad que los derechos fundamentales deben asegurar incluye la libertad fáctica”, lo que equivaldría a afirmar que “la libertad fáctica es iusfundamentalmente relevante”, y no solo formal, sino también materialmente (Alexy, 2008: 448-449).

En otras palabras:

(...) habrá que considerar que una posición jurídica prestacional está definitivamente garantizada por los derechos fundamentales si (1) la exige muy urgentemente el principio de la libertad fáctica y (2) el principio de la división de poderes y el de la democracia (que incluye la competencia presupuestaria del parlamento) al igual que (3) principios materiales contrapuestos (especialmente aquellos que apuntan a la libertad jurídica de otros) se afectan en una medida relativamente reducida a causa de la garantía iusfundamental de la posición jurídica prestacional y las decisiones del Tribunal Constitucional que la toman en cuenta. En todo caso, estas condiciones están satisfechas en el caso de los derechos sociales fundamentales mínimos, es decir, por ejemplo, el derecho al mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación escolar, a la formación profesional y a un nivel estándar mínimo de asistencia médica. (Alexy, 2008: 454-455)

9 Como se sabe, dice Alexy que las normas de derecho fundamental tienen el doble carácter de principios y de reglas (Alexy, 2008: 109-117). “Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas [...] En cambio, las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos. Por lo tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. Esto significa que la diferencia entre reglas y principios es cualitativa y no de grado” (Alexy, 2008: 67-68).

¿Y la escasez? Por sí misma, no permite inferir que tales derechos sociales fundamentales no existan, pues estos son indispensables y, aunque haya “poco que distribuir” (Alexy, 2008: 455), siempre hay ponderaciones que realizar para satisfacer estos mínimos flexiblemente, ponderaciones que conducen “a diferentes derechos definitivos” (Alexy, 2008: 456). ¿Y la exigibilidad judicial? No es más problemática, piensa Alexy, que tratándose de los derechos fundamentales tradicionales, y en todo caso, cree que si bien la existencia de un derecho no puede depender solamente de la exigibilidad judicial, un derecho que existe tiene que ser también exigible judicialmente (Alexy, 2008: 456). “En modo alguno un tribunal constitucional es impotente frente a un legislador inoperante”: puede no solo declarar una inconstitucionalidad, sino también fijar plazo al legislador para que produzca determinada legislación coherente con la constitución y aun llegar a formular directamente cierto mandato constitucional (Alexy, 2008: 456). Y aunque la ponderación que ha de ejecutar la justicia constitucional supone que lo debido en principio, *prima facie*, es más que lo que se debe definitivamente, ya como regla, esto no tiene por qué desembocar en ilusiones y frustraciones (Alexy, 2008: 457). La ponderación de derechos *prima facie* es perfectamente racional, puesto que tal proceso de fundamentación jurídica consiste en sopesar razones favorables y contrarias a su determinación como derechos definitivos.

Así, los derechos sociales definitivos a una prestación dependen de que se le haya concedido en la ponderación mayor peso a la libertad fáctica que a la jurídica y que a principios como la competencia del legislador democrático. Estos derechos ya no son excesivos como los derechos *prima facie*. Lo mismo habría que decir de los deberes correlativos a estos derechos sociales: son siempre vinculantes -nunca meramente programáticos-, pero, además, son excesivos cuando son *prima facie*, perdiendo luego de la ponderación judicial ese rasgo y volviéndose entonces no solo vinculantes, sino precisamente definitivos (Alexy, 2008: 459). Por ello, “un deber *prima facie* puede, si no existe ninguna razón aceptable para su no satisfacción, conducir a un deber definitivo; pero un deber no vinculante nunca podría conducir a ello” (Alexy, 2008: 460). El control judicial no recae, en suma, en el cumplimiento del deber *prima facie*, sino en el del deber definitivo; allende los límites de lo debido definitivamente aparecen exigencias dirigidas al legislador, quien si cumple con ellas “cumple normas de derecho fundamental, aun cuando para ello no esté obligado definitivamente” ni tampoco sometido a *judicial review*¹⁰. (Alexy, 2008: 460)

Pensando también en el contexto alemán, en Chile Aldunate matiza ideas como las de Alexy y adopta las de Ernst-Wolfgang Böckenförde¹¹ (aproximándose así a Atria, pero sin identificarse con él)¹². Aldunate dice que el escenario menos deseable, aunque posible, es el de una consagración constitucional de derechos sociales (en el sentido de derechos de prestación que expanden las posibilidades fácticas de acción de los individuos y garantizan posibilidades de actuación que no preexisten a su consagración sino que son aportadas por la actividad estatal) (Aldunate, 2014: 41), con un contenido constitucionalmente indeterminado y abierto, de cuya precisión queda encargado un órgano jurisdiccional¹³. Preferible a esto -que parece desembocar en una forma gubernamental aristocrática (¡el gobierno de los jueces!)- es que haya, como en Alemania, una cláusula que asegure el carácter social del Estado (la del art. 20 de la Ley Fundamental de Bonn, puesta en relación con los arts. 1 y 2 de ella), cuya determinación en derechos precisos (desde el punto de vista de su contenido y de las prioridades de su aplicación) queda encomendada a la legislación y luego, en el detalle, a la administración (siempre dentro del “límite de lo fácticamente posible”) (Aldunate, 2014: 42), reservando la garantía de la jurisdicción únicamente para el final, cuando ya “se ha definido el modo, la extensión y la medida en que se dará ese acceso [y participación en una fracción de los bienes] vitales necesarios)” (Aldunate, 2014: 39)¹⁴. Esto último no obsta a que los

10 Véase también Trilsch (2012), un trabajo reciente muy exhaustivo, cuya raíz germánica no le impide prestar atención al derecho internacional (pp. 17-44), así como a derechos nacionales -no solo el alemán (pp. 73-144), sino también el de Québec (pp. 145-187) y el sudafricano (pp. 188-246), todos los cuales son aun sistemáticamente comparados (pp. 247-283 y 475-503)-, y sobre todo por realizar en su capítulo 6 una extensa reconstrucción dogmática de tales derechos (pp. 284-433).

11 Vid. Böckenförde (1993: 72-83).

12 Vid. Aldunate (2014: 21-42).

13 Vid. Aldunate (2014: 28-36).

14 Vid. Aldunate (2014: 37-40).

derechos sociales en Alemania, sea que (algunos) tengan rango constitucional, sea que (solo) resulten de la combinación de los arts. 1, 2 y 20 de la Ley Fundamental, sí tengan eficacia normativa, pues tales derechos constitucionalmente fundamentados imponen:

(...) cometidos legislativos para la configuración de las respectivas prestaciones, con un triple contenido normativo: en primer lugar, sustrae dichos objetivos del libre juego político que se desarrolla bajo la Constitución; en segundo lugar, sirve para enjuiciar la absoluta inactividad del legislador o los casos de grosera negligencia; y, por último, permite declarar inconstitucional la mera remoción del nivel de prestaciones garantizadas o su reemplazo por otras de menor entidad prestacional sin un fundamento gravitante. (Aldunate, 2014: 39-40)

He aquí el modelo alemán, en el que se combinan unas instituciones de seguridad social muy anteriores a la Constitución actualmente vigente y precisadas legislativa y administrativamente con una justiciabilidad no solamente encargada a los tribunales ordinarios, sino también a un tribunal constitucional tan poderoso que es capaz de emitir declaraciones de inconstitucionalidad legal o administrativa.

2.2. Los derechos sociales en el Reino Unido

En cambio, donde al parecer encuentra mayor aceptación la tesis de derechos sociales no justiciables es en el Reino Unido.

Como es fama, Marshall propuso en 1949 que en Gran Bretaña se habría producido en los últimos 250 años una triple profundización de la ciudadanía, la que comenzó con la consagración de derechos civiles en el siglo XVIII, prosiguió con la de los derechos políticos en el siglo XIX y culminó en el siglo XX con la de los derechos sociales. Son -dice- tres elementos de la ciudadanía (Marshall, 1992: 22-26). Estos derechos sociales abarcan “todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad” (Marshall, 1992: 23). Por lo tanto, las instituciones más claramente asociables a estos derechos serían no los tribunales, ni el parlamento ni los gobiernos locales, sino “el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 1992: 23).

¿Cabe generalizar, más allá de la experiencia británica esta tesis acerca de los derechos sociales? Dice Marshall que la ciudadanía se ha ido enriqueciendo con cada nuevo tipo de derechos y que ella, aunque “supuso un principio de igualdad”, sin embargo, ha legitimado una cierta desigualdad social, si bien limitadamente en la medida en que limita el funcionamiento del mercado (Marshall, 1992: 21-22 y 40).

Marshall muestra avatares de los derechos sociales y la ciudadanía a propósito de la regulación de la legislación fabril, del sindicalismo, de la tributación, de la educación, de la vivienda, de los seguros sociales (Marshall, 1992: 31-36 y 51-74). En particular, cree que los derechos sociales pueden no hacer desaparecer las clases sociales, pero sí disminuir la envergadura de las diferencias entre ellas: “ya no basta con elevar el nivel más bajo del edificio social, dejando intacta la superestructura”, más bien habría que remodelar “todo el edificio, y podría ser que el rascacielos se convirtiera en un chalé” (Marshall, 1992: 52). Gracias a los derechos sociales “la norma del bienestar social no es la compra del servicio, sino la provisión del mismo” (Marshall, 1992: 60-61). Por lo mismo, estos derechos no siguen el tipo de los individuales judiciables, pues en un:

Estado democrático socialista [...] la obligación del Estado es para con toda la sociedad, cuyos problemas se reparan en el parlamento o en un consejo municipal, y no para los ciudadanos individuales, cuyas reparaciones están adscritas a un tribunal de justicia, o al menos en un casi tribunal de justicia. (Marshall, 1992: 62)

La igualdad de oportunidades no obsta a la existencia de desigualdades sociales, siempre que se eliminen “los privilegios de la herencia”: tal “es un derecho igual a ser reconocido como desiguales” (Marshall, 1992: 67). Entonces, si modernamente el contrato tiene un lugar primordial en los sistemas jurídicos, habría que decir que los derechos sociales suponen “una invasión del contrato por estatus” de ciudadanía (Marshall, 1992: 41 y 69). Mientras el incentivo típico del mercado es el beneficio personal, “el que corresponde a los derechos sociales es el deber público” (Marshall, 1992: 74). Así, pueden tolerarse las desigualdades si no son el mero fruto de “privilegios heredados”, vale decir, “en el seno de una sociedad fundamentalmente igualitaria” (Marshall, 1992: 75). Lo cual implica combinar la justicia social con la necesidad económica, en el entendido de que “la sociedad debe garantizar los aspectos esenciales de una vida segura y decente, sea cual fuere el dinero que se gane” (Marshall, 1992: 80).

Jiménez sigue solo en parte la estela de Marshall¹⁵, puesto que admite cierta justiciabilidad de los derechos sociales en el Reino Unido. Este caso -dice- puede verse como uno en que, sin haber constitucionalización de derechos sociales, hay un acentuado escepticismo acerca de su justiciabilidad (y de la posibilidad de activismo judicial) y un fuerte compromiso con el valor político de este tipo de derechos, el que se refleja “en la existencia de un Estado de bienestar razonablemente bien constituido” (Jiménez, 2014: 45). Como se sabe, el británico es un modelo de *weak judicial review* en el que los jueces pueden declarar la incompatibilidad de una ley con los derechos de la *Human Rights Act* sin afectar su validez, pero conservando el parlamento la “última palabra” respecto de derogar, modificar o aun mantener tal legislación y asumiendo en este último sentido el costo político y el deber de señalar explícita y públicamente tal afectación de derechos (Jiménez, 2014: 46-47).

Respecto de la constitucionalización de derechos sociales, en el Reino Unido se ha debatido últimamente esta cuestión, y un informe del Comité conjunto sobre derechos humanos del Parlamento de 2008 concluyó afirmativamente y recomendó aproximarse al modelo constitucional sudafricano de revisión judicial tenue de unos derechos que se han de desarrollar sobre todo a través del proceso democrático:

(...) los individuos no pueden exigir directamente a los jueces el cumplimiento de sus derechos sociales, pero los tribunales sí están habilitados para controlar las medidas legislativas y administrativas que se adopten para alcanzar la realización progresiva de esos derechos, bajo un estándar de razonabilidad (Jiménez, 2014: 50).

Jiménez cree que mientras la judicialización de los derechos sociales es controvertible, es casi pacífico que “la constitucionalización de los derechos sociales es una manera correcta para formalizar un compromiso político respecto de ellos” (Jiménez, 2014: 52).

Conor Gearty, por ejemplo, es un profesor progresista de la London School of Economics que critica no la idea de derechos sociales, sino el olvido de la dimensión política de estos; que cree que hay que evitar la judicialización de ellos y entregar su desarrollo a parlamentos y gobiernos, y que piensa que los jueces pueden conservar un poder secundario de fiscalización para que “las autoridades políticas cumplan sus responsabilidades en esta materia” (Jiménez, 2014: 54).

En el Reino Unido se aprecian casos en los que los jueces han intervenido razonablemente tomando algunas decisiones a propósito de derechos sociales, reconociendo su rango político de primera magnitud, pero manteniendo un trato deferente y equilibrado para con el parlamento y el gobierno¹⁶.

15 Vid. Jiménez (2014: 43-64).

16 La conclusión de Jiménez (2014: 54-62) es que los jueces cumplen un papel, si bien modesto, respecto de los derechos sociales, enfocándose “en el respeto de garantías procedimentales típicas del Derecho administrativo” y actuando de manera incremental y contenida (por los principios de legitimidad democrática, policentrismo, experticia y flexibilidad), por ende, siendo respetuosos “de la manera en que la legislación ha encomendado tareas a la Administración pública para satisfacer derechos sociales” (Jiménez, 2014: 62).

Esto puede ser útil para la discusión chilena, cree Jiménez, pues:

(...) salvo que se tenga una oposición política a los derechos sociales (lo que debería explicitarse, si fuera el caso), el esfuerzo debe concentrarse en refinar las tal vez humildes herramientas jurídicas que deben existir en un contexto de Estado social y democrático de derecho, como al que aspira la mayoría de la sociedad chilena. (Jiménez, 2014: 64)

2.3. Jurisprudencia comparada

Pero, además, la tesis según la cual los derechos sociales no son justiciables ha sido intensamente desafiada por otras instituciones y prácticas nacionales e internacionales que sí los protegen con algunos mecanismos de justiciabilidad tanto constitucional como ordinaria. El derecho comparado es claro al respecto¹⁷. Examinar algunos ejemplos puede ser ilustrativo.

Así, la experiencia sudafricana -con los casos Grootboom¹⁸ y TAC¹⁹- ofrece lecciones²⁰. Como que la revisión judicial puede ayudar a detectar y corregir puntos ciegos o cargas inerciales que afectan al proceso legislativo. Y que, tratándose de la cara positiva de los derechos socioeconómicos, parece preferible una forma de intervención judicial que combine una afirmación débil de derechos con una dictación de medidas disciplinarias más bien fuertes de seguimiento de decisiones.

El caso Mendoza²¹, en Argentina, proporciona otras tantas pistas, mostrando *in actu exercito* a un tribunal realizando actividad no de adjudicación, sino con contornos también institucionales y que permite al propio proceso democrático corregir sus falencias, en el que es un buen ejemplo de litigio de corte experimental con énfasis en medidas de seguimiento del cumplimiento de la sentencia más bien fuertes e inusualmente (al menos desde la perspectiva de la adjudicación tradicional) cooperativas y dialógicas:

[...] en este caso, la Corte [Suprema de Argentina] ha puesto de manifiesto una forma de acercamiento a las obligaciones jurídicas más informal y menos categórica que la desplegada en otras experiencias de judicialización de la salud. Al hacerlo, ha puesto a prueba su capacidad de abordar las dimensiones institucionales de los derechos, una capacidad que contrasta con una visión que entiende el mandato de proteger, respetar y garantizar los derechos o bien como meros compromisos rituales imposibles de cumplir o bien con un estilo de intervención en el que los tribunales deben garantizar la ‘curación’ o el ‘tratamiento’ necesarios para restituir la salud del paciente. En ‘Mendoza’, por el contrario, la Corte ha revelado una comprensión del escenario político e institucional nacional en el que se ejercen y vulneran los derechos que implica un espectro de obligaciones que va desde la necesidad de contribuir a montar marcos regulatorios inexistentes hasta la de fortalecer instituciones endebles, a veces bloqueadas y otras acosadas por las incapacidades organizacionales,

17 Por todos, vid. Langford (2007a), con artículos sobre Sudáfrica, India, Colombia, Argentina, Brasil, Venezuela, Canadá, Estados Unidos, Hungría, Francia, Reino Unido e Irlanda (pp. 75-319), así como approaches panorámicos, regionales, internacionales y algunos tópicos especiales (pp. 3-71 y 323-640); Langford (2007b); Langford (2009: 99-133), y Sinding (2014).

18 Irene Grootboom y más de 900 personas que vivían en condiciones degradantes pretendieron un reconocimiento al derecho a la vivienda previsto en la Constitución sudafricana. El poder público había prometido mejorar las condiciones de vida de los vecinos del barrio Wallecedene con un programa de financiamiento de bajo costo. Sin embargo, transcurrieron siete años sin que el programa fuese adoptado. Los vecinos de ese barrio abandonaron el lugar y ocuparon un predio particular, ante lo cual el propietario obtuvo una orden de desalojo que hizo que los ocupantes fueran reubicados en el campo deportivo de Wallecedene. Por ello, Irene Grootboom y otros recurrieron a la Corte Suprema para exigir el cumplimiento de la Constitución. Véase Pedrosa (2012: 155).

19 La Asociación Treatment Action Campaign (TAC), que solicitó al poder público que la proveyera de la droga Nevirapina para el tratamiento de mujeres embarazadas portadoras de VIH, pues tal droga previene la transmisión del virus al bebé, tuvo que recurrir a la Corte Suprema invocando el derecho a la protección de la salud. Véase Pedrosa (2012: 157).

20 Respecto de estos casos, seguimos a Dixon (2014: 51-61).

21 Vid. Bergallo (2014: 284-285).

presupuestarias y de gestión de las estructuras gubernamentales y los actores a su cargo. Este abordaje no esencialista, centrado en aspectos institucionales de los derechos, ha evidenciado una capacidad creciente para facilitar interacciones entre mecanismos de *accountability* horizontal y vertical [...]. (Bergallo, 2014: 281)²²

Estos y otros casos (indios, sudafricanos, indonesios, nigerianos y brasileños) sobre el derecho a la salud muestran que el modelo clásico de adjudicación de derechos humanos puede ser insuficiente de cara a los derechos sociales²³, los cuales, por ende, no anularían toda justiciabilidad, sino que requerirían formas diferentes de ella:

(...) cuando los tribunales intentan velar por el cumplimiento de los derechos económico-sociales, a menudo emplean un modelo de racionalidad comunicativa que se puede caracterizar de la siguiente manera: en primer lugar, tratan de desplazar a las partes del modo adversarial hacia uno investigativo, en un esfuerzo por encontrar una nueva definición del problema y sus soluciones. En segundo lugar, exigen que las partes argumenten de buena fe, amenazando con aplicar amonestaciones y sanciones severas si la comunicación no es ‘seria’ o la información brindada es incorrecta. En tercer lugar [...], estructuran un foro público de comunicación a través del empoderamiento de nuevos actores, facilitando o requiriendo el flujo de información en la esfera pública e imponiendo la obligación de ofrecer información. Las obligaciones de reformar las instituciones y responder a los derechos no están asignadas de antemano con precisión, sino que se van creando de forma conjunta durante el proceso. (Brinks y Gauri, 2014: 304-305)^{24 25}.

Ahora bien, se ha tratado de medir el impacto de los fallos judiciales que deciden, aun novedosamente (sin adjudicación tradicional), derechos sociales²⁶. En este sentido, la actividad judicial de cara a los derechos sociales ha sido encarada con enfoques tanto empiristas como constructivistas.

Los enfoques empíricos, al estilo de los neorrealistas, miden los efectos directos y materiales de las decisiones judiciales, creen que es vana o hueca la esperanza en una importante contribución de los tribunales al cambio social, llegando a sostener, por ejemplo, que los efectos del celeberrimo caso estadounidense *Brown v. Board of Education* de 1954 habrían sido magros: “la movilización política de la década de los sesenta y la legislación contra la discriminación que originó fueron las que consiguieron poner fin a la segregación racial y no la decisión judicial estructural”²⁷.

22 Sobre este mismo caso, Bergallo remite a Staveland-Saeter (2011).

23 Brinks y Gauri (2014) dicen que la adjudicación tradicional se compone al menos de “1) un juez independiente, 2) aplicando normas legales preexistentes en 3) un proceso contradictorio (adversarial) que tiene como finalidad obtener 4) una decisión de tipo dicotómica, en la que a una de las partes se le adjudica un derecho y la otra se considera que está equivocada” (p. 294).

24 Es cita de Gauri y Brinks (2012: 425-426).

25 Brinks y Gauri (2014), en síntesis, creen que cuando están en juego derechos sociales los tribunales toman medidas protectoras que “caen fuera de los paradigmas tradicionales de los derechos humanos y del comportamiento judicial y los jueces han adoptado un estilo diferente y poco tradicional: formas más dialógicas de llegar a la decisión final y el monitoreo del cumplimiento en vez de monólogos imperiales, y la creación y protección de espacios de discusión y deliberación en el litigio en vez de actitudes combativas. Y lo mismo han hecho en sus decisiones: lejos de limitarse a remediar una violación particular en beneficio de un actor particular, han optado por modificar el conjunto de derechos y libertades que estructura situaciones concretas entre los portadores de derechos y aquellos que están en posición de mejorar su efectividad. En ocasiones inclusive modifican las relaciones de poder más enquistadas entre el Estado, los prestadores y los destinatarios. Al trascender esos paradigmas, han logrado mejorar la vida y reforzar las capacidades de miles de personas, sin autodenominarse reyes-filósofos ni desplazar a los representantes democráticos de su lugar central en la formulación e implementación de políticas públicas” (pp. 317-318).

26 Vid. Rodríguez (2014: 211-244).

27 Vid. Rodríguez (2014: 218). Para el neorrealismo, vid. Rosenberg (2008).

Por otra parte, hay enfoques que combinan a la investigación empírica con la cualitativa, de corte constructivista, que en este sentido miden también los efectos directos simbólicos de las decisiones judiciales, e incluso los efectos indirectos, tanto materiales como simbólicos, de ellas, todo lo cual conduce a evaluar muy distintamente la relación de las judicaturas con los procesos de cambio social:

(...) las decisiones judiciales y el derecho producen transformaciones sociales no solo cuando provocan cambios en la conducta de los grupos y los individuos directamente afectados por el caso, sino también cuando generan transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman la visión del mundo que tienen los afectados por el proceso judicial. (Rodríguez, 2014: 218)²⁸

Otro ejemplo es la sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-025 de 2004, sobre la población internamente desplazada por la violencia política y el conflicto armado, de la que se ha dicho que combina una afirmación fuerte de derechos (al entenderlos como judicialmente exigibles), unas medidas judiciales débiles (que no se entrometen con las funciones propias de los otros poderes del Estado, aunque son capaces de establecer unos parámetros que permiten a la Corte medir progreso, estancamiento o retroceso al respecto) y una actividad de seguimiento fuerte (mediante mecanismos participativos constantes, inclusivos de actores tanto estatales como no gubernamentales y aun internacionales). Sería, pues, un buen ejemplo de cierto activismo judicial, mas en un sentido eminentemente dialógico, uno que no se reduce a la autorrestricción pura y dura, ni se empuja a las alturas del gobierno de los jueces²⁹.

2.4. El caso chileno

En Chile, tanto jurisprudencialmente como en las discusiones teóricas, parece haberse ido afirmando consistentemente y con nitidez la justiciabilidad de derechos sociales y, otra vez, en sede tanto de jurisdicción constitucional como de justicia ordinaria³⁰.

2.4.1. Algunas decisiones judiciales

En el derecho chileno hay fallos del Tribunal Constitucional (TC) y de la Corte Suprema (CS) que han reconocido justiciabilidad a los derechos sociales. Veamos algunos de ellos.

28 Así, dice, un estudio como el de McCann “sobre los efectos de las estrategias jurídicas usadas por el movimiento feminista en su lucha por la igualdad salarial en los EE.UU. [muestra] que los efectos indirectos de los procesos judiciales y el activismo judicial pueden ser más importantes que los directos en los que se concentran los neorrealistas. Por consiguiente, ‘aunque muchas veces las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ayudar a redefinir los términos de las luchas inmediatas y de largo plazo que se dan entre grupos sociales’” (es cita de McCann [1994: 218-219], obra ejemplar de una aproximación cualitativa y constructivista a la adjudicación de derechos sociales). En idéntico sentido, vid. Klarman (2013: 127-160), una evaluación de Brown y de otros casos sobre la constitucionalidad de una ley federal y de una ley californiana de matrimonio homosexual -por su alineamiento con incipientes procesos sociales previos y por su apertura de futuros desarrollos políticos, que hacen que algo que se vio como imposible luego se volviera aun obvio e indiscutible-: “Brown is not the only Supreme Court decision that has evolved from deeply controversial to canonical and untouchable [...] A constitutional right to marriage equality is likely to experience a similar history —and rather quickly” (Klarman, 2013: 160). Incluso más, manifestación de esta perspectiva es el caso Obergefell v. Hodges en virtud del cual la Corte Suprema señala que el matrimonio entre personas del mismo sexo no puede ser prohibido por las leyes estatales, estableciendo que tales matrimonios son válidos en todos los Estados de acuerdo a la Constitución de los Estados Unidos (véase Obergefell et al. v. Hodges, director, Ohio Department of Health, et al., No. 14–556. Argued April 28, 2015 - Decided June 26, 2015. Disponible en internet: http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf).

29 Vid. Rodríguez (2014: 222-229).

30 En este punto, cobra importancia el problema de la vinculatoriedad directa de la Constitución, cuestión que no deja de ser relevante por las eventuales contradicciones que se pueden producir al momento de resolver un conflicto. Un acercamiento a este fenómeno se puede encontrar en Aldunate (2008: 192-193 y 203-204).

2.4.1.1. Sentencia rol 976-2008 del TC³¹

Sin perjuicio de que podemos encontrar algunas sentencias previas a 2008 que reconocen la existencia de derechos sociales³², la sentencia rol 976-2008 por primera vez justifica la existencia de los derechos sociales considerando algunos aspectos de la moderna teoría de los derechos fundamentales. Conviene recordar que el 26 de junio de 2008 el TC acogió el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por la señora Silvia Peña Wasaff, declarando que acoge el requerimiento “solo en cuanto a la tabla de factores contemplada en el artículo 38 ter de la ley 18.933, incorporada al contrato de salud de la requirente celebrado por ella y una Isapre”. El requerimiento tiene como antecedente el recurso de protección interpuesto por la señora Peña. El reclamo se funda en el aumento de 7,4 UF mensual a 9,4 UF en el plan de salud contratado con su isapre. La justificación del alza se funda en el aumento del costo promedio de las acciones de protección de la salud de los afiliados al sistema, pero, sobre todo, en la variación de la edad de la requirente, pues al cumplir 60 años se eleva el factor de riesgo; de ahí la aplicación del artículo 38 ter de la Ley 18.933.

En esta sentencia, cabe destacar la apertura a nuevos paradigmas en los que descansa el constitucionalismo moderno, como son el reconocimiento de los “derechos de segunda generación o sociales” y la consideración de criterios de justicia material. También -todo hay que decirlo- asoma una cierta racionalidad metafísica (considerandos 23° y 24°) e incluso se recurre a la Comisión Ortúzar como legítima depositaria de la historia fidedigna de la Constitución (considerando 48°).

Con todo, esta sentencia declara expresamente que los derechos sociales son derechos (y no meras declaraciones programáticas o puras expectativas). Señala “que resulta ineludible desvanecer la tesis contraria a que los derechos sociales sean realmente tales, aseverando que poner en duda su practicabilidad de realización es una idea confusa, porque esa reserva de lo posible lleva a sostener que la Constitución ha de ser desactivada, a causa de la imposibilidad económica del Estado de darles satisfacción, convirtiendo así en virtuales las cláusulas fundamentales que aseguran su materialización” (considerando 27°). Esa afirmación del TC colisiona con la idea según la cual los derechos sociales habrían de ser entendidos como meras expectativas, y que tanta influencia ha tenido en Chile para su precaria protección.

Por su parte, señala el considerando 29° del mismo fallo que el derecho a la protección de la salud es un derecho social y que, cuando la Constitución establece en relación con los derechos un núcleo esencial, este es indisponible para el legislador (considerando 30°). Por su parte, siendo abierto el contenido de los derechos sociales, plantéase con ellos siempre un problema de interpretación. Entonces, “aplicando dicho criterio de hermenéutica constitucional (que la interpretación de la Constitución debe orientarse en garantizar y proteger la dignidad y libertad de las personas), cabe insistir en que no solo los órganos del Estado deben respetar y promover los derechos consustanciales a la dignidad de la persona humana, sino que esa obligación recae también en los particulares” (considerando 34°)³³. Siendo el derecho a la protección de la salud la base constitucional de todo contrato de salud, en tal clase de contrato no se puede incluir cláusulas que desconozcan o aminoren los derechos. Estipulaciones de esa índole devendrían en inválidas, porque pueden significar que una de las partes quede impedida de ejercer la plenitud de todos y cada uno de los atributos que le han sido asegurados por la Constitución (considerando 43°)³⁴.

31 Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes>.

32 Por ejemplo, SCA (Valdivia), rol 954-2005 (a propósito del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, considerandos 7 y 8, disponible en: http://corte.poderjudicial.cl/SITCORTEPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=55&CRR_IdTramite=2588712&CRR_IdDocumento=2203589); SCA (Santiago), rol 3421/2002 (en un caso sobre negociación colectiva, considerandos 5, 11 y 22) disponible en: http://corte.poderjudicial.cl/SITCORTEPORWEB/DownloadFile.do?TIP_Documento=3&TIP_Archivo=3&COD_Opcion=1&COD_Corte=90&CRR_IdTramite=1631927&CRR_IdDocumento=1465942).

33 Este reconocimiento supone una apertura a la conocida idea de la “eficacia horizontal de los derechos fundamentales”.

34 Para profundizar un análisis de esta sentencia, véase Jordán (2008: 263-274).

Así las cosas, el 27 de abril de 2010 el TC, de oficio, decidió iniciar proceso para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 38 ter de la Ley de Isapres, previamente declarado inaplicable por las sentencias roles 976, 1218, 1273 y 1287, en atención a que su aplicación en las gestiones judiciales allí pendientes resultaba contraria a algunas disposiciones de la Constitución.

2.4.1.2. Sentencia rol 1710-2010 del TC³⁵

La sentencia del TC rol 1710-2010 es novedosa en el contexto de las resoluciones constitucionales chilenas. Por de pronto, es larga y detallada (consta de 215 páginas). Al mismo tiempo, se hace cargo de la argumentación contemporánea en materia de derechos fundamentales, y lo hace deteniéndose, por ejemplo, en la diferencia que existe entre reglas y principios, entendidos estos últimos como mandatos de optimización -ideas recogidas de Alexy (considerandos 90° y 91°)-. Por lo mismo, hechas las distinciones, la sentencia se encamina a declarar la inconstitucionalidad de la tabla de factores de riesgo por atentar contra la igualdad, lo que se fundamenta desde la perspectiva de los derechos sociales: “que la igualdad jurídica entre hombres y mujeres tiene expresiones muy concretas en el goce de los derechos sociales, del derecho a la salud y, específicamente, en lo relativo a las prestaciones de salud, incluyendo los denominados seguros de salud...” (considerando 106°). Incluso, en considerandos posteriores conecta la protección de la salud con el derecho a la seguridad social (considerandos 124°-139°), para declarar que “como corolario del análisis efectuado, este Tribunal ha logrado convicción en cuanto a que los números 1, 2, 3 y 4 del inciso tercero del artículo 38 ter de la Ley N° 18.933 no cumplen los supuestos descritos en el considerando precedente y, por consiguiente, son incompatibles con el derecho a la igualdad ante la ley, especialmente entre hombres y mujeres, y lesionan, asimismo, el derecho a la protección de la salud y el derecho a la seguridad social, en el sentido que todos ellos se encuentran” (considerando 144°), dado que “la diferenciación por sexo y edad que permite el artículo 38 ter de la Ley N° 18.933, establece un trato desigual para igualdades esenciales, como son: i) la igualdad en dignidad y derechos con que las personas nacen (inciso primero del artículo 1° de la Constitución), ii) la igualdad de oportunidades como derecho de las personas en la participación en la vida nacional (inciso quinto del artículo 1° de la Ley Fundamental), iii) la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer (oración final del inciso primero del número 2° del artículo 19 de la Constitución), y iv) la igualdad de acceso a las acciones de salud (inciso segundo del número 9° del artículo 19 de la Constitución)” (considerando 148°). Y la disconformidad del art. 38 ter no se manifiesta solo frente a la igualdad sino que también en la protección de la salud (considerando 152°) y el derecho a la seguridad social (considerando 159°).

Sin embargo, los efectos de la sentencia son paradójicos, ya que junto con declarar que la tabla de factores es inconstitucional por afectar al menos tres derechos, concluye el TC que “esta Magistratura estima necesario, además, hacer presente que la determinación de la estructura de las tablas de factores y la fijación de los factores de cada una de ellas deberán ajustarse a lo que establezcan, en uso de sus facultades, los órganos colegisladores para dar cabal cumplimiento a lo resuelto en este fallo” (considerando 163°). Es decir, se detectan serios vicios, pero hay deferencia y reenvío al legislador, lo que, *prima facie*, parece contradecir el efecto derogatorio que debería producir esta declaración de inconstitucionalidad.

Con todo, no podemos desconocer los efectos que producen ambas sentencias en la valoración de los derechos sociales. Tras un proceso de naturalización del sistema privado de salud, construido en base a un sistema de seguros privados (que eso son las isapres), desde 2008 se inaugura un cuestionamiento, no del sistema, sino de la razonabilidad de la existencia de factores de discriminación, y no porque la elevación del riesgo sea inexistente en esos casos, sino porque hacer más oneroso un plan de salud por criterios de distinción como los señalados en el art. 38 ter supone un atentado a la igualdad, a la protección de la salud y a la seguridad, todos derechos fundamentales reconocidos en la Constitución chilena.

³⁵ Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=1710-CEwsdefrtg>.

2.4.1.3. Sentencia rol 12.938-2013 de la CS³⁶

En un reciente asunto que ha causado alto impacto en la opinión pública, la CS acoge un recurso de casación en el fondo que ordena restituir los cauces naturales de agua de un estero cerca de la localidad de Caimanes. La minera Los Pelambres había obtenido las autorizaciones para implementar un tranque de relave de residuos mineros (tranque El Mauro). Sin embargo, ese tranque ocasionó un grave problema de abastecimiento hídrico a la localidad de Caimanes, por lo que la sentencia de reemplazo resuelve:

(...) se ordena a la sociedad minera 'Los Pelambres S. A.', que debe permitir el escurrimiento natural de las aguas del estero Pupío a la comunidad de Caimanes, libre de contaminación de desechos provenientes del tranque de relaves El Mauro. II.- Para el cumplimiento perentorio de dicha medida, es decir, para los efectos de reponer el libre escurrimiento de las aguas del estero Pupío a la aludida comunidad, la sociedad minera demandada 'Los Pelambres S.A.' deberá proponer al Tribunal de primera instancia, dentro del plazo de un mes, el plan de ejecución de las obras necesarias para llevar a cabo ese cometido, las que podrán ejecutarse por medio de la demolición o remoción, total o parcial, de la obra nueva singularizada en el proceso -el muro de contención del referido tranque- que embaraza y turba el goce del recurso hídrico a los habitantes del pueblo de Caimanes, o bien, a través de otras obras principales o complementarias de las indicadas, que sean idóneas para la consecución del propósito perseguido con la acción intentada (considerando 29°, sentencia de reemplazo).

En este caso, gran parte del voto de mayoría realiza un análisis dogmático acerca del contenido de las servidumbres naturales, como también en la determinación del significado de lo que constituye una obra nueva. Esto último, porque las sentencias recurridas señalaban que los recurrentes no contaban con legitimación activa y que se había extinguido el plazo para reclamar de una obra nueva. La sentencia señala que hay:

(...) acción popular del artículo 948 del citado compendio, con relación a los sitios de uso público, lo cual conduce a concluir que la legitimación activa en este interdicto posesorio es bastante amplia. Inclusive algunos autores sostienen que esta acción es plausible, no solo cuando se está frente a la turbación de una servidumbre, sino también respecto de otros derechos reales, dentro de los cuales se mencionan el usufructo y el uso y habitación. Además, esta Corte ha sustentado en diversos fallos que la enunciación de hipótesis que se consagran en las normas que permiten la denuncia de obra nueva no es *numerus clausus* (considerando 16°).

Agrega la Corte que, tratándose de una obra nueva, esta lo es cada vez que se produce una modificación sustantiva del entorno. Es el caso del muro de contención del tranque, que se sigue construyendo día a día con los sedimentos, pues si bien hay un muro original de 75 metros, este llegará a tener una altura cercana a los 300 metros.

Sin embargo, a pesar los tecnicismos civiles, llamamos la atención que el último considerando de la sentencia se hace cargo del problema de fondo, es decir, el problema medioambiental que se provoca a una comunidad por carecer de agua³⁷:

³⁶ Disponible en: <http://www.terram.cl/wp-content/uploads/2015/03/fallo-Caimanes-octubre-2014.pdf>.

³⁷ Aunque el derecho al agua no está reconocido expresamente como un derecho humano independiente en los tratados internacionales, el derecho internacional de los derechos humanos comprende obligaciones relativas al acceso al agua potable. Esas obligaciones reclaman a los Estados garantizar a las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para uso personal y doméstico, que comprende el consumo, saneamiento, preparación de alimentos e higiene personal y doméstica. Es un tema de reciente desarrollo, en el que la ONU ha puesto especial atención en vista de los efectos que genera en la población, principalmente en los más pobres, la ausencia de agua potable (ONU, 2010, 3; este folleto contiene abundante información sobre tratados y documentos relacionados con el acceso al agua). En Chile, véase Aguilar (2012).

(...) independiente de los razonamientos principales que se han expuesto y que conducen al acogimiento del recurso de casación en el fondo deducido, *obiter dictum*, se hace imperativo consignar, además, que existe un interés público en proteger el medio ambiente y este resguardo puede hacerse de diversas maneras. Desde una posición reactiva, es decir, respecto del daño ya producido, o bien, por una acción preventiva frente a riesgos conocidos para evitar que estos se produzcan, o a través de la utilización de un conjunto de preceptos que eviten la materialización de daños provenientes de factores desconocidos o inciertos. De todos modos, es deber ineludible de la autoridad, la puesta en práctica de los principios de cautela o de precaución y de prevención ambiental que constituyen algunos de los basamentos cardinales rectores en materia medioambiental (...). Así, en este proceso la obligación de impedir cualquier amenaza de daño medioambiental está directamente concatenada con la probabilidad de que las faenas cuestionadas originen un riesgo efectivo en el lugar, y de conformidad con el principio de cautela, tal contingencia surge desde el momento en que no cabe excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicha actividad afecte de forma apreciable a la comunidad local. En la especie, también debe aplicarse el principio de prevención ambiental, pues la intervención de la cuenca por parte de la demandada produjo alteraciones en la oscilación natural o estacional de los caudales de agua y la reducción notable de su flujo normal, que provocaron cambios en las condiciones ambientales del ecosistema, los que impactarán de manera negativa a toda la comunidad, situación que compele a la adopción de medidas adecuadas, oportunas y atingentes (considerando 24°).

2.4.1.4. Sentencia rol 2797-2013 del TC³⁸

Finalmente, vale la pena detenerse en un caso reciente. El 12 de marzo de 2015, un grupo de senadores solicita al TC la declaración de inconstitucionalidad de todo o parte de algunas normas del proyecto de ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado³⁹.

Este requerimiento es rechazado en votación muy estrecha, que dirime el Presidente del TC. Entre las razones que se tuvieron a la vista para desestimarlos, destacan algunas que consideran el contexto en que se desenvuelve el sistema educativo chileno, poniendo especial énfasis en los problemas de desigualdad (material) que el actual modelo ha provocado. Es por ello que el TC hace suyo el anhelo descrito en el mensaje del proyecto de ley:

(...) el Mensaje consigna ciertas evidencias sobre la relevancia de la proscripción del fenómeno de selección. Es así como 'la experiencia internacional muestra que la existencia de lucro, selección y copago, tal como hoy existen en nuestro sistema, es una singularidad ausente de los sistemas educativos de los países desarrollados' (OCDE 2004, 2013) (p. 9). La evidencia muestra que los sistemas actuales de selección se han convertido en uno de los principales mecanismos para que los establecimientos escojan a los estudiantes con mayor capital cultural, económico o social (Elacqua y Santos, 2013). En efecto, los mejores resultados de los establecimientos que seleccionan se deben primordialmente a la composición socioeconómica de los alumnos y no a la efectividad de sus procesos educacionales (Carrasco et al., 2014; Valenzuela y Allende, 2012; MacLeod y Urquiola, 2009; Contreras et al., 2011) (p. 15). Por el contrario, la evidencia muestra que promover la integración tiene efectos positivos para la calidad de la educación, aumentando la motivación y el rendimiento de estudiantes de menor nivel socioeconómico, sin afectar el rendimiento de aquellos de mayor ingreso (Kahlenberg, 2012; Bellei, 2011) (p. 16). En efecto, en los países en donde se

38 Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=2787wsdefrtg>.

39 Véase boletín 9366-04 del Congreso Nacional y STC rol 2787-15, de 1 de abril de 2015.

aplica la selección temprana se amplían las brechas de desempeño educativo entre niveles socioeconómicos (OCDE, 2010), por lo que al permitirla se promueve la desigualdad y la segregación escolar (p. 16)⁴⁰.

Por lo mismo, agrega el TC que:

(...) esta evidencia se corresponde con análisis comparados de la educación chilena en relación a países de la OECD midiendo calidad y equidad en la educación. “La competencia entre las escuelas no necesariamente es del tipo que incrementa la productividad, porque es más fácil para las escuelas competir seleccionando a los estudiantes que son buenos para iniciar con ellos. A las escuelas privadas en Chile se les permitió seleccionar a sus estudiantes hasta hace poco tiempo, mientras que a las escuelas municipales no. Como consecuencia, en lugar de esforzarse por aumentar los resultados de aprendizaje de sus alumnos, las escuelas privadas podían competir simplemente tratando de atraer a los niños que son más fáciles de enseñar. De hecho, evidencia de encuestas de la década de 1990 sugiere que las escuelas privadas utilizaron entrevistas de padres, pruebas de acceso y otras herramientas que ayudan a seleccionar a los estudiantes con características que influyen positivamente en el rendimiento, tales como el entorno socioeconómico (Parry, 1996; Gauri, 1998). Datos del SIMCE de 2002 sugieren que las escuelas privadas también eran más propensas que las escuelas municipales para expulsar a los estudiantes que repiten un grado (Bellei, 2005). Además, existe evidencia de que los padres eligen las escuelas a que asisten niños con antecedentes similares a los suyos, reforzando así los efectos de la selección (Elacqua et al., 2006; Gallego y Hernando, 2009). [...] Cuando las escuelas son capaces de obtener mejores resultados simplemente mediante la atracción y retención de estudiantes con mayor capacidad, esto debilitará la presión por agregar valor, no importando si la clasificación se produce a través del activo descreme de las escuelas o por medio de la auto-selección en el lado de la demanda⁴¹.

Sin perjuicio de que la sentencia, en consideraciones posteriores, continúa profundizando la relación entre selección y desigualdad, nos interesa destacar que el TC tutela el derecho a la educación, pero no solo en la idea de que el Estado deba proveer a todos y todas un servicio educativo (con las características de formalidad, sistematización, infraestructura, etc.), sino que esta provisión debe ser entregada en un proyecto de calidad y que no redunde en desigualdad para los ciudadanos, desigualdad que está asociada a los procesos de selección y al carácter lucrativo de los establecimientos educacionales. Por lo mismo, esta sentencia confirma el carácter social del derecho a la educación.

Y cuando la sentencia analiza en la constitucionalidad de la norma que proscribe las sociedades como agentes encargados de provisión de servicios educativos, el TC realiza un interesante diagnóstico en relación con el estado actual de la interpretación de la Constitución, argumentaciones que lo encaminan a reflexionar más allá de los viejos paradigmas de la interpretación clásica que encontramos en las reglas del Código Civil. Señala al respecto:

(...) el problema de la interpretación constitucional parece estar en el centro de la teoría jurídica. Una de las razones de aquello es el carácter de supralegalidad que se reconoce a las constituciones contemporáneas: la interpretación constitucional es, así, una interpretación superior a la de las otras normas; o, si se quiere decir de otra manera, la interpretación constitucional marca los límites de posibilidades para la interpretación de todas las otras normas; establece para todos los niveles del orden jurídico la obligación de interpretar de acuerdo (o en inconformidad) con la Constitución⁴².

40 Véase punto IV, 1 (voto por rechazar), I (El contexto de la reforma escolar: selección y segregación), consideración 1.

41 Véase punto IV, 1 (voto por rechazar), I (El contexto de la reforma escolar: selección y segregación), consideración, consideración 2.

42 Véase punto IV, 1 (voto por rechazar), II (obligación de constituirse como personas jurídicas), consideración 34.

¿Por qué? Porque el cambio que promueve la ley es paradigmático y supone un quiebre con el actual sistema educativo que rige en el país:

(...) casi nunca las grandes ideas nacen de la erudición, sino de la fricción, de la ruptura de lo que pensábamos, de la subversión. En el derecho constitucional esta fricción se ha producido muy particularmente con la resistencia al poder, de la clase que sea. El problema reside en que la implantación de las nuevas ideas necesita que no languidezca la fricción y eso no es posible. Por esta razón, se debaten por algún tiempo entre dos lógicas⁴³.

Desde esa perspectiva hermenéutica la sentencia se enfrenta al tema de la desigualdad en la educación, porque el lucro en el sistema escolar no ha mejorado la calidad en la educación:

Que el fin de la normativa contenida en el proyecto es evitar el lucro en la actividad educacional para dar un marco sustentable que permita asegurar el derecho a una educación de calidad, reducir las desigualdades y garantizar, de manera efectiva, la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos. No es posible entender el fin al lucro sin el mejoramiento de calidad⁴⁴.

Y la afirmación de que el lucro no mejora la calidad en la educación ni mejora los problemas de desigualdad cuenta con evidencia que permite respaldarla:

(...) en el ámbito de la experiencia internacional, se evidencia que Chile es uno de los pocos países que permite a los sostenedores de los establecimientos educacionales utilizar recursos públicos para satisfacer sus intereses particulares; y por ello, la supresión del lucro constituye una medida concreta de progresión en el aseguramiento de la garantía de gratuidad del sistema⁴⁵.

2.4.2. Constitucionalismo chileno

Los constitucionalistas chilenos han reaccionado diversamente ante fallos como los recién mencionados.

Así, para los de la derecha jurídica -agrupados últimamente en el “grupo de los 25”- resulta preocupante que las respuestas a los derechos sociales vengán mucho más desde los órganos jurisdiccionales que desde la política (principalmente, del órgano legislativo). Precisamente esta judicialización de una serie de problemas socioeconómicos revelaría carencias del sistema político, las cuales los llevan a sostener -aunque por razones exactamente opuestas a las de Atria- que los jueces constitucionales y ordinarios pueden promover un activismo judicial inconveniente para el sistema democrático⁴⁶.

En este sentido se ha manifestado A. Ferandois, diciendo, por ejemplo, que “el derecho a la protección de la salud ha sido [...] el corazón de una interpretación intensamente social de la Constitución -equivocada a nuestro juicio [...] - pero apta para acreditar nuestra tesis sobre escasez de fallos neoliberales en la jurisprudencia del TC” (Ferandois, 2014: 239). Y no solo eso, sobre el pronunciamiento del TC en relación con la ley que modifica las reglas del copago, selección y fin al lucro, Ferandois (2015) ha señalado que:

43 Véase punto IV, 1 (voto por rechazar), II (obligación de constituirse como personas jurídicas), consideración 35.

44 *Ibid.*, consideración 39.

45 *Ibid.*, consideración 43.

46 Es algo que notan (y lamentan) García y Verdugo (2013). Como se ha señalado, García y Verdugo no solo son llamativamente unilaterales, sino que, además y sobre todo, no reparan en que los riesgos ciertos de despeñarse por el activismo judicial se relacionan estrechamente tanto con los traumas heredados de la dictadura pinochetista (“el poder judicial es un órgano traumatizado por su pasado reciente y [...] la acusación de formalismo forma parte central de ese trauma”), como con el desprestigio, la falta de credibilidad y el desgaste institucional de los órganos representativos de la institucionalidad política chilena y aun de sus mismas bases constitucionales (“las debilidades estructurales de la política”) (Correa, 2014: 628 y 630-632). En un sentido similar, que califica de activistas a las sentencias del TC sobre los proyectos en educación, se ha pronunciado León (2015).

[si bien] creemos que la Constitución de 1980 admite en su interior múltiples variantes de política pública legislativa, con mayor o menor presencia del Estado en la vida social [...] esta afirmación tiene un límite; hay algunos proyectos de ley que desbordan objetivamente los contornos de la Constitución. Es imposible no pensar aquí en lo ocurrido con la reforma educacional y su debate constitucional. Un proyecto de ley que salvó el Tribunal Constitucional y que sin embargo prohíbe la apertura de nuevos establecimientos subvencionados (sin permiso del Estado), cuando la Constitución asegura exactamente lo contrario, el derecho a “abrir” esas escuelas. Un proyecto que impone la filantropía forzada de los sostenedores, cuando la Constitución garantiza exactamente lo contrario (derecho a desarrollar actividades económicas).

También Sebastián Soto -siguiendo al ya mencionado Rosenberg y a Glendon- ha criticado la tendencia a constitucionalizar de modo justiciable el derecho a la educación y a la protección de la salud, lamentando especialmente la judicialización por lo que respecta al subsistema privado de salud. Aunque a renglón seguido, paradójicamente, critica una versión igualitarista de los derechos basada en la noción de ciudadanía, quizá sin darse cuenta de que esta asume la misma crítica en tanto en cuanto también puede decir que “son las leyes y las políticas públicas (*sic*) configuradas en ellas las que, de modo más o menos preciso, permiten avanzar en el fortalecimiento de los derechos” (Soto, 2014: 260). Más aún, la versión igualitarista también pudiera compartir algunas de las propuestas de Soto: “debe evaluarse para algunos de los derechos sociales vías de garantía más novedosas distintas de las judiciales [como] recursos administrativos *ad hoc*, vías más simbólicas de reclamos a autoridades sin imperio o incluso ‘vías rápidas’ legislativas” (Soto, 2014: 269).

Por supuesto, no todos están de acuerdo con esta objeción, y muy probablemente no si el que habla es alguien que participa del progresismo jurídico. No lo están, por ejemplo, Jaime Bassa y Bruno Aste cuando exponen las transformaciones de la jurisprudencia constitucional respecto a los derechos al trabajo y a la protección de la salud (Bassa y Aste, 2015: 215-244). Ni lo está R. Figueroa, quien ha escrito un par de artículos fuertemente influidos por la literatura anglosajona y de especial interés aquí, pues sostiene tanto la capacidad como la legitimidad de los jueces para adjudicar derechos sociales -especialmente, en dichos textos, el derecho a la protección de la salud-⁴⁷. Significativamente, Figueroa parece elaborar una argumentación que desmentiría el severo juicio de Atria según el cual los juristas chilenos que reflexionan sobre derechos sociales no han tenido nada que decir en la discusión actual sobre la educación. Figueroa discute, de la mano de literatura de habla inglesa, la distinción entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos sociales por el otro, como si aquellos fuesen negativos y sin costo para el Estado, y estos en cambio positivos y sumamente costosos:

(...) los derechos sociales son vistos como positivos y, por ello, involucran acción de parte del gobierno; son intensos en cuanto al uso de recursos y, por ello, son caros de proteger; son progresivos y, por ello, requieren tiempo para ser implementados; son vagos en términos de las obligaciones que imponen, y finalmente, implican complejos, policéntricos y difusos intereses en los bienes colectivos. (Figueroa, 2009a: 314)⁴⁸.

Ante este lugar común, Figueroa reacciona, de la mano de autores como Shue y Eide, diciendo que la realización íntegra de cualquier derecho supone tres tipos de deberes estatales: 1° la obligación primaria (negativa, de abstención) del Estado de evitar privar de un derecho, vale decir, el básico deber de respetarlo, 2° la obligación secundaria del Estado de proteger de la privación, vale decir, el deber de prevenir, y 3° la obligación terciaria del Estado de auxiliar al privado de su derecho, vale decir, el deber ahora sí de satisfacerlo (Figueroa, 2009a: 321-322). Así, los derechos sociales, como los demás derechos clásicos, serían en parte negativos y en parte positivos, lo cual a la vez -y en una medida importante- supone

47 Vid. Figueroa (2009a: 313-342).

48 Citando a Scott y Macklem (1992: 24).

que todos los derechos acarrear costos para el Estado⁴⁹. Luego, Figueroa se plantea las objeciones típicas contra la justiciabilidad de los derechos sociales basadas en la incapacidad y en la ilegitimidad de las Cortes para adjudicar a su respecto, como cuando se dice que “esos derechos [los sociales] pueden ser realizados o implementados de muchas maneras y los jueces carecen del expertizaje y la responsabilidad política que los cualificaría para poder elegir entre las diferentes alternativas para realizar esos derechos” (Figueroa, 2009b: 589)⁵⁰. Para responder, Figueroa recurre, entre otros, a Mureinik, quien, poniendo como ejemplo el derecho a la alimentación en el contexto del compromiso constitucional (en Sudáfrica) de erradicar el hambre, dice que la pregunta que la corte debería hacerse es esta:

(...) esta ley, o este programa administrativo, o incluso este presupuesto anual, ¿está justificado? Para responder esa pregunta, ciertamente las cortes deberían estar conscientes de que existen muchas teorías acerca de cómo erradicar la pobreza, y que es prerrogativa del gobierno elegir entre ellas, precisamente porque tiene responsabilidad política y la experticia necesaria. Una corte nunca está investida de titularidad para interferir con un programa honesto y racional destinado a erradicar la pobreza solo porque desapruueba la teoría política o económica que subyace a él. Una corte debe estar obligada a respetar todas las opciones del gobierno, sea que estén inspiradas en el marxismo o en el monetarismo, sean social demócratas o liberales. Pero una corte sí tendrá titularidad para requerir del gobierno que explique cómo ha pensado erradicar la pobreza. Solo eso ya serviría para mejorar la calidad del gobierno porque todo funcionario que adopte decisiones que esté consciente del riesgo de ser llamado a justificarlas, siempre va a considerar el asunto más de cerca que si ese riesgo no existiera. Y si ante la corte el gobierno no es capaz de ofrecer una justificación plausible del programa que ha diseñado; si no es capaz de mostrar un esfuerzo sincero y racional para erradicar la pobreza, entonces el programa del gobierno deberá ser invalidado. La corte, entonces, estará revisando las decisiones políticas, no adoptándolas. (Figueroa, 2009b: 601-602)⁵¹

En el mismo sentido, anteponiendo el papel dialógico de los jueces en tanto que facilitadores de los procesos de deliberación pública y de toma de decisiones colectivas, se ha dicho que,

(...) si bien las cortes no pueden asegurar que la sociedad disponga de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de salud de sus miembros, al menos puede asegurar que la sociedad tome conciencia de las consecuencias de las decisiones políticas en esta materia y que el sacrificio de los intereses individuales que entrañan las decisiones de racionamiento sea deliberado en público y justificado. (Figueroa, 2009b: 611)⁵²

Figueroa termina entonces diciendo:

(...) la revisión judicial del derecho a la salud, incluyendo el complejo asunto de las decisiones de racionamiento de recursos escasos, es posible en la práctica y no solo contribuye al principio democrático de hacer al gobierno *accountable* por sus decisiones en esta área,

49 Sobre el carácter económico de todos los derechos fundamentales, véase Holmes y Sunstein (2011).

50 En este mismo sentido, véase Trilsch (2012: 64-71).

51 Citando a Mureinik (1992: 471-472).

52 Citando a Pieterse (2007: 536). En otras palabras: “el racionamiento y la priorización son partes integrales de las funciones de las autoridades de salud. Pero la calidad de las decisiones puede ser mejorada por la vía de realzar la naturaleza esencialmente moral de las decisiones que se adoptan en buena parte de la administración pública. Las cortes tienen un rol que jugar en la estructuración del proceso de decisión y asegurando que la elección de la política, aunque razonable, sea explicada y justificada [...] Este no es un argumento destinado a defender que los jueces interfieran con las decisiones, sino a que contribuyan a refinar el proceso de adopción de decisiones y, consecuentemente, reducir la sensación de injusticia y, finalmente, el recurso a la litigación. Las dificultades inherentes en la determinación de aquellos principios que permitan realizar este tipo de función ejecutar esta tarea son enormes, pero no deben ser consideradas un obstáculo irremontable por parte de las cortes. La tarea de las cortes aquí apunta directamente a nuestras nociones de democracia y control del poder estatal”. (Figueroa, 2009b: 612), citando a Rhoda y Longley (1995: 373).

sino que además contribuye a mejorar el proceso de toma de decisiones políticas por la vía de hacer que los criterios que aparecen concernidos sean explícitos y públicos. En suma, me parece que las objeciones de incapacidad e ilegitimidad, en el mejor de los casos, constituyen un llamado a la cautela, a la autorrestricción, a la flexibilidad, pero no a la inmovilidad ni a la abdicación de parte de los jueces respecto de su rol como tales. (Figueroa, 2009b: 618)

Esta argumentación de Figueroa (en la que, dicho sea de paso, campea una excesiva confianza en las posibilidades de la jurisdicción constitucional⁵³) converge con la teoría y la práctica que hemos examinado en Alemania, en el Reino Unido, en otros Estados y regiones, incluido Chile. Los derechos sociales han de ser desarrollados primariamente por las instituciones democráticas, tanto legislativas como administrativas. Pero, además, en tal desarrollo los jueces pueden y deben jugar un papel peculiar en ciertos litigios que, referidos a algunos aspectos básicos del bienestar humano y, por lo mismo, apartándose del paradigma individualista, lleguen a asumir forma dialógica, estructural y colectiva, una manera que posibilita a los juzgadores (constitucionales o no) tanto que hagan de contralores racionales de las políticas diseñadas y llevadas a cabo estatalmente como que desempeñen el papel de promotores de la deliberación dentro de tales órganos representativos y entre dichos órganos y la sociedad civil que ellos pretenden representar.

Por último, y en conexión con el artículo 5º, inciso segundo, de la Constitución vigente, conviene recordar que es deber del Estado respetar y promover los derechos fundamentales, tanto los garantizados en la Constitución como los que se encuentran en los tratados internacionales ratificados por Chile. Derechos sin tutela efectiva pueden devenir en letra muerta. De ahí la necesaria conexión entre catálogos normativos y tutela efectiva. En este sentido, es conocida la pregunta de Bobbio en torno a la necesidad de respetar los derechos humanos. Para este autor se trata de una pregunta inofensiva, entre otras cosas, porque ya se habría llegado a un acuerdo práctico sobre el que se ha construido un catálogo de derechos humanos. Para Bobbio, la tarea, el problema crucial, radica en perfeccionar las garantías de manera de asegurar la efectividad de los derechos. (Bobbio, 1991: 61)⁵⁴

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Conviene recordar que el mencionado *Brown v. Board of Education of Topeka* (cf. 347 U.S. 483)⁵⁵, uno de los casos inaugurales de justiciabilidad de derechos sociales como el derecho a la educación, sigue siendo paradigmático en esta materia. Contra su decisión de *Plessy v. Ferguson* (*separate, but equal*) de fines del siglo XIX (cf. 163 U.S. 537)⁵⁶, en *Brown* la Corte norteamericana acusó, a partir de la 14ª enmienda, no la inequidad en particular de algunos casos de escuelas segregadoras, sino la del entero sistema de educación estatal estadounidense, decidiendo que la separación -la generalizada segregación de niños blancos y niños negros en las escuelas públicas- volvía imposible la igualdad. Aunque las escuelas para negros y para blancos se aproximaran, incluso se igualaran en infraestructura, personal docente, etc., sin embargo la segregación racial de la educación pública seguiría desplegando tangible e intangiblemente sus perniciosos efectos sobre los niños. He aquí, pues, un litigio con carácter estructural que denunció la carencia de universalidad moral y política de las reglas legales y administrativas, así como de las decisiones judiciales y las prácticas educativas de todo un país: “segregar a los niños en las escuelas con el único criterio de la raza, incluso cuando los medios materiales y otros factores tangibles son equivalentes, ¿priva a los niños pertenecientes al grupo minoritario de la igualdad de oportunidades en materia educativa? Creemos que sí [...] Concluimos que en el campo de la enseñanza pública no tiene cabida la doctrina ‘separados pero iguales’. Un sistema con escuelas separadas es intrínsecamente desigualitario. Por lo cual afirmamos que

53 Véase, por ejemplo, Figueroa (2009b: 615).

54 En cuanto a la relación entre promoción y garantía, que se identifica con los verbos “respetar” y “conocer” de la Constitución, véase Nogueira (2003), puntos 3.2.5-3.2.7.

55 Disponible en: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/347/483.html>.

56 Disponible en: <http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/163/537.html>.

a los demandantes, y a todos aquellos que se encuentran en una situación similar, la segregación de la que se quejan les ha privado de la protección equitativa de las leyes garantizada por la 14ª enmienda⁵⁷. Comentando *Brown*, Dworkin ha dicho que los jueces (diríamos: por la especial justificabilidad epistémica de su labor) pueden identificar problemas políticos aun sin estar provistos de la legitimación que otorga la igualdad política. Por lo mismo, y con toda la falibilidad del caso, los jueces podrían anticipar decisiones políticas razonables que la propia comunidad política, a través de sus representantes, no es capaz de detectar en determinadas épocas y bajo ciertas circunstancias. (Dworkin, 2007: 279-282)⁵⁸.

Entonces, la tesis de Atria -no el desconocimiento de los derechos sociales sino de su justiciabilidad en un proceso adversarial concreto- resulta centralmente acertada. Las razones para sostener su argumento no se encuentran ni en la escasez económica, ni en la falta de legitimación democrática de los órganos jurisdiccionales, ni en la falta de competencia técnica de los jueces, sino en la estructura individualista de los derechos construidos subjetivamente, a la que su justiciabilidad *in concreto* transforma o acuña como derechos que protegen el interés individual. Por el contrario, los derechos sociales están construidos diversamente, ya que mientan la dimensión de reciprocidad de la ciudadanía, siendo, por ende, su sentido primordialmente político-institucional: el de los mecanismos que ejecutan esa tendencial “descomodificación” de aspectos cruciales del bienestar personal que está en el núcleo de la educación, la salud, etc.

Empero, y aun compartiendo ese diagnóstico, hay ciertas dificultades en la operativa de estas premisas, principalmente por la constitutiva falibilidad y aun la frecuente inoperancia de los órganos políticos parlamentarios y administrativos. Cuando tal es el caso, ¿basta solamente con defender el valor de la igualdad política que está en el corazón del ideal democrático y, por ende, con depositar la confianza en la responsabilidad -y en el control- de la ciudadanía? Pues si esto fuera en ocasiones insuficiente, como parece serlo, ¿no sería razonable admitir una actuación jurisdiccional que al menos pueda declarar argumentativamente la inconstitucionalidad de una política pública y que provoque, incluso fuerce, una nueva deliberación democrática? Pisarello, por ejemplo, entiende que:

(...) frente a vulneraciones graves o sistemáticas de derechos originadas en una falta persistente de los poderes públicos, los tribunales hayan impulsado sentencias no meramente declarativas sino de *reforma estructural* que, además de principios generales, estipulan medidas concretas a adoptar, fijan un cronograma de cumplimiento y disponen actuaciones de seguimiento que aseguren su efectividad. En estos casos, la gravedad y complejidad de la situación justifica que la bilateralidad y el diálogo integre a tribunales, responsables públicos y privados y sujetos afectados. (Pisarello, 2007: 99-100)

Resultaría, así, relevante establecer mecanismos de comunicación y diálogo por medio de los cuales los poderes públicos puedan reconocer los compromisos que asumen, siendo el Poder Judicial un órgano que incluso puede ser capaz de comunicar “a los poderes políticos el incumplimiento de sus obligaciones” (Abramovich y Courtis, 2004: 45), dando por descontado además que hay ocasiones en que lo que reclama la justiciabilidad de los derechos sociales es su propia estructura, pues “no existe derecho económico, social o cultural que no presente *al menos alguna* característica o faceta que permita su exigibilidad judicial en caso de violación” (Abramovich y Courtis, 2004: 47)⁵⁹. Lo que es tanto como decir que Atria acertaría si hablara *affirmative* y no *exclusive* respecto de la justiciabilidad de los derechos sociales: sus peligros democráticos, su filiación hobbesiana y su frecuente nulidad institucional.

57 347 U.S. 493 y 495, en Beltrán y González (2006: 301-303).

58 Para un comentario más amplio, vid. Dworkin (1986: 379-393 y 397-399). Incluso Waldron, que tanto y tan perspicazmente ha combatido la defensa dworkiniana de la judicial review, admite casos (como el mismo *Brown*) que revelan fallas de ciertas condiciones democráticas (“peculiar pathologies, dysfunctional legislative institutions, corrupt political cultures, legacies of racism and other forms of endemic prejudice”), las cuales, sin invalidar el argumento nuclear contra el control judicial, sí pueden apoyar en cambio ciertas formas de control judicial (lo que permitiría justificar, de paso, alguna justiciabilidad de derechos sociales. (Waldron, 2006: 1406).

59 La cursiva en el original.

Puede concluirse, por ello, que la justiciabilidad de derechos sociales es limitada pero posible, pero que lo es sobre todo si -como decía Alexy- el legislador (y, agregamos, el administrador) es inoperante, pudiendo así declarar reflexivamente una inconstitucionalidad, aun cuando en tal caso la última palabra institucionalmente hablando habría de seguir siendo del órgano democrático, y no del juzgador⁶⁰. Nos parecen exorbitantes, en cambio, posibilidades como las contempladas por Alexy y Pisarello: la de una directa formulación judicial de cierto mandato constitucional y la de fijar plazos al legislador para que enmiende una legislación constitucionalmente deficitaria. En vez de ellas, tanto algunos rasgos de *Brown* como la más actual adjudicación de derechos sociales sugerirían la superioridad de combinar, como ya vimos, una fuerte afirmación de derechos con medidas judiciales más bien débiles y una actividad de seguimiento fuerte de ellas (en el sentido de provocar epistémicamente a los poderes representativos promoviendo un diálogo con estos que alimente y aun fuerce el ejercicio de sus deberes deliberativos)⁶¹.

Con todo, aún resta algo por decir. Y es que las ideas de Atria, allende el derecho estrictamente adjudicable en juicios adversariales según el esquema tradicional, lo conducen a la política, a la pedagogía y... *a la teología*. Atria cree que el sentido profundo de los movimientos sociales desencadenados a partir del año 2011 se resume así: los derechos sociales (que, como antes los civiles y políticos, son parte del contenido, de la definición misma de ciudadanía) estarían arraigando políticamente, de un modo desafiante para algunos, debido a -y precisamente contra- los arreglos institucionales que heredamos del pinochetismo. Tal proceso en desarrollo supondría un tránsito desde el mercado hacia los derechos sociales, o sea, una demanda colectiva -intensa, si bien no unánime- por la desmercantilización en variados campos de la comunidad política cuyas instituciones han estado configuradas hasta ahora según los criterios contractualistas del mercado -con el añadido de políticas focalizadas en paliar las condiciones de pobreza ("neoliberalismo con rostro humano", en la feliz frase del propio Atria)⁶².

Sea de esta constatación (y de las predicciones que de allí puedan hacerse) lo que fuere, interesa destacar finalmente que esta defensa de la ciudadanía social (*à la* Marshall) por sobre el contractualismo en lo que puede tener de individualista (¿será correcto hablar aquí *à la* Rawls?) reposa en presupuestos filosóficos y teológicos por definición discutibles y mejorables. ¿Cuáles?

Por un lado, Atria pone en obra (brevemente) una teoría de los paradigmas políticos. Es una idea del cambio político construida a partir de la teoría de las revoluciones científicas de Kuhn, particularmente a partir de la famosa tesis de la inconmensurabilidad de los paradigmas: la gravitación universal puede entenderse desde la relatividad, pero no a la inversa, y así análogamente ocurriría con el cambio político en tanto que explicable como una colisión de paradigmas irreconciliables (Atria, 2014: 97). Todo ello olvida

60 En este sentido, para una defensa del constitucionalismo débil en Chile, vid. Solari (2015).

61 Hay, por cierto, otras alternativas intermedias que no parecen tan deseables como la que aquí se propone, pero que sí tienen el mérito de no contentarse con conceder o rechazar sin mayores matices la justiciabilidad de los derechos sociales, sino que creen que la legítima protección de estos derechos supone, en un primer nivel, el más básico, su atrincheramiento constitucional y su consiguiente defensa judicial (generalmente robusta, aunque "los casos problemáticos tendrían habilitada la vía del control débil de constitucionalidad"), lo que se diría homenajea a las exigencias de justicia y compendia algunas de las precondiciones materiales del proceso democrático ("puede pensarse en la exigencia de atender a la educación primaria, a la vivienda básica, a un sustento mínimo o al cuidado médico primario de quienes carecen de recursos materiales"), mas en un segundo nivel, allende la justicia constitucional (y, agregamos, ordinaria) y en beneficio de la autonomía para resolver los desacuerdos sociales sustantivos y el derecho que de allí deriva de igualitaria participación política, deja en manos del proceso democrático la determinación de los detalles y alcances de cada derecho social (lo que "debe ser resguardado mediante un modelo de tutela legislativa que permita la superioridad de la decisión mayoritaria adoptada por el órgano legislativo sobre cómo ha de desarrollarse una sociedad para ser justa"). (Morales, 2015: 304, 331 y 353; vid., en general, pp. 33-44, 301-353 y 355-357).

62 Atria plantea tres tesis acerca del mercado (M1-M2-M3) y otras tres acerca de los derechos sociales (DS1-DS2-DS3) (Atria, 2014: 87-123). En este sentido, desarrolla morosamente la idea de que la educación es un derecho social (Atria, 2014: 125-166), con una ajustada alusión a la diferencia entre seguros privados y seguros sociales (Atria, 2014: 173-177). Y, en polémica con lo que se ha dicho y en todo caso con una muy frágil justificación, Atria ha llegado a sugerir que la primera cuestión a abordar en Chile bien podría ser la reforma del sistema de educación superior, aun cuando no sea tan importante como la reforma del sistema preescolar y escolar (Atria, 2014: 205-210).

que la inconmensurabilidad depende de una mensura común, de una medida compartida en virtud de la cual, sin embargo, paradigmas radicales, revolucionariamente diferentes se refieren en un sentido básico a los mismos fenómenos⁶³.

Además, se halla en Atria una teología de la pedagogía lenta. Esta teología envuelve una serie de ideas. Primeramente, dice, en la historia (y no en unos presuntos derechos naturales prepolíticos -como sugiere el contractualismo-) se puede aprender a convivir y a asumir que hay aspectos del bienestar de cada cual que son de interés de todos y cuya realización es por tanto recíproca. Atria lo ejemplifica con el protagonista de la película *Gran Torino* (Atria, 2014: 70, n. 39). Pero añade: hay que abandonar una idea puramente biológica de la humanidad para pasar a una política (Atria, 2014: 74). Esto, por supuesto, merece reparos, ya que puede y debe subrayarse la posibilidad de constatar biológicamente en los seres humanos (comparando, como se ha hecho, a niños con grandes simios) la espontaneidad irreflexiva de las conductas cooperativas o altruistas versus el carácter posterior, reflexivo y deliberado de las conductas racionales egoístas⁶⁴.

En segundo término, Atria asegura que la idea política de lo humano sitúa a los principios de justicia no ahistóricamente (“*once and for all*”), sino históricamente, es decir, como producto de una “lenta pedagogía”. Aquí Atria parafrasea a Taylor: Dios educa a la humanidad lentamente, la modifica lentamente transformándola desde dentro [...]. Pero al mismo tiempo, la pedagogía es secuestrada, usurpada y mal aplicada; la educación ocurre en este campo de resistencia (Atria, 2014: 70).

Con o sin consciencia, Atria remite a una categoría teológica de la que famosamente el N° 13 de la Constitución Dogmática *Dei Verbum* da testimonio:

(...) sin mengua de la verdad y de la santidad de Dios, la Sagrada Escritura nos muestra la admirable condescendencia [*condescensio*] de la Sabiduría eterna, ‘para que aprendamos su amor inefable y cómo adapta [*attemperatione*] su lenguaje a nuestra naturaleza con providencia solícita’. La palabra de Dios, expresada en lenguas humanas, se hace semejante [*assimilia*] al lenguaje humano, como la Palabra del Padre eterno, asumiendo la carne de la debilidad humana, se hizo semejante a los hombres (DH 4220).

Este texto, que a su vez se funda en una idea de Juan Crisóstomo⁶⁵, permite decir que la pedagogía divina se da en el ancho mundo -es lo que subraya Atria-, pero no solo en él, sino también -¡y de una manera peculiar!- en las iglesias, que están inmersas en el mundo pero contrastando aguda, alternativamente con este. Lo que abriría una posibilidad no explorada por Atria, y sin embargo, políticamente relevante: la de una pequeña comunidad, el “resto de Israel”, que se constituye como una sociedad alternativa y a la vez atractiva para toda sociedad estatalmente organizada, por cuanto en aquella la gracia va posibilitando unas relaciones humanas en las cuales paulatina aunque solo asintóticamente se va superando la pobreza, la desigualdad, la dominación, la violencia.

Dios, dice en fin Atria, puede desaparecer para dar una lectura política de este mismo párrafo: “como ocurre con los términos teológicos, siempre es posible volverlos sobre ellos mismos” (Atria, 2014: 70). Esta frase, deliberadamente ambigua, es remachada hegelianamente:

63 Es el mundo de la vida (Husserl), o la realidad (Zubiri), o la experiencia, el sentido común y el trasfondo compartido de la vida humana (Strawson), sobre lo cual no es el momento de hablar aquí. Respecto de la idea de Kuhn, conviene -sin renunciar a su brillantez ni desaprovechar su fecundidad- considerar con calma algunos de los matices críticos de los que es posible. Por todos, vid. Díez y Moulines (2008: 325-334 y 461-488).

64 Vid. Rand (2012: 427-430); González (2013: 9-38); Tomasello y Herrmann (2010: 3-8), y Tomasello (2014: 187-194).

65 Vid. Cf. In Gen 3,8 (hom. 17,1): la *synkatábasis* (συγκατάβασις), de Dios en su Palabra encarnada. Un comentario sobre este asunto en Silva (2010: 236-237).

(...) el pueblo se educa lentamente, a través de la convivencia política, y aprende progresivamente qué significa vivir reconociendo al otro. Así, el pueblo se transforma a sí mismo, aunque, al mismo tiempo, esta pedagogía siempre puede ser usurpada y mal aplicada: la educación política ocurre en este campo de resistencia. (Atria, 2014: 70)

Todo esto requeriría, claro, una justificación más detallada y precisa. Ante todo una corrección fenomenológica. Y, luego, aun cuando la socialdemocracia realmente existente y un socialismo no capitalista puramente postulado fueran más humanos que el neoliberalismo, habría que hacerse cargo de la cuestión de si acaso no está capturada toda pretensión política y democrática -también la más progresista, ilustrada y cuidadosamente pedagógica- por la lógica de la retribución que, amparada en los poderes de este mundo, tarde o temprano termina por promover la condena de los pobres y pecadores de la tierra⁶⁶.

REFERENCIAS

Abramovich, Víctor y Curtis, Christian (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Trotta, 431 pp.

Aguilar, Gonzalo (2012). El derecho humano al agua y al saneamiento. En: Aguilar Cavallo, Gonzalo (Coord). Los derechos económicos, sociales y culturales en el orden jurídico chileno. Santiago: Librotecnia, pp. 369-404.

Aldunate, Eduardo (2008). Derechos Fundamentales. Santiago: Legal Publishing, 439 pp.

66 "Lo decisivo de la acción de Dios está en otra parte: en aquellas comunidades que permiten que Dios reine y sea Señor sobre ellas, desterrando a los ídolos y comenzando ya una nueva sociedad. Esta es la verdadera 'política': la formación de asambleas (ekklesíai) de personas libres en las que desaparecen las diferencias económicas y sociales. En la iglesia cristiana, como nueva convocación de Israel (qahal), y a diferencia de las asambleas de la pólis griega, participaban las mujeres y los esclavos, mostrando la posibilidad de una sociedad nueva. Lamentablemente, muchos líderes religiosos prefieren hoy dedicar sus energías a la pólis establecida, y no al servicio de las comunidades alternativas. En el extremo, se llega a predicar a los poderosos que tienen que organizar sus sociedades de forma distinta sin que existan comunidades cristianas que puedan mostrar que, por la gracia de Dios, es posible vivir de otra manera. El agotamiento de muchas comunidades de base tiene su causa última en este desequilibrio fatal. En cierto modo, para los líderes religiosos puede resultar más cómodo denunciar las responsabilidades de los poderosos en lugar de ver cuántos panes uno mismo tiene en la propia bolsa, no para repartirlos paternalmente, sino para ponerlos a disposición de todos en un banquete de iguales. En el Evangelio, mucho más importante y radical que el 'anuncio y la denuncia', es la primaria y decisiva renuncia a los bienes. Sin ella, no hay sociedad alternativa. Por eso mismo, la renuncia a los bienes no se predica primeramente a Herodes o a César Augusto, sino que se exige simple y llanamente del discípulo que quiere seguir a Cristo y formar parte de su comunidad. La gran cuestión de la justicia se juega en la disponibilidad que los cristianos tengan en el presente de permitir que el Espíritu forme comunidades mesiánicas donde se muestre la posibilidad de una alternativa al sistema. De hecho, siempre que el Espíritu actúa en las iglesias aparecen comunidades de este tipo, más o menos logradas, y por más que las estridencias de la cultura religiosa popular no siempre agraden a los teólogos. Siempre ha sido así en la historia de la iglesia cristiana, en todas sus confesiones. Sin embargo, un pertinaz constantinismo sigue haciendo pensar a muchos que el lugar por excelencia del cambio social no es otro que la sociedad en su conjunto. Desde el siglo IV, muchos tienen la idea de que toda la sociedad es o debe ser, de algún modo y casi por naturaleza, cristiana. En América Latina la conquista significó una brutal continuación de este constantinismo, de modo que muchos, todavía en el siglo XX siguen hablando de un 'continente cristiano', a pesar de las flagrantes injusticias, de la evangelización muchas veces solo impuesta y aparente, de la progresiva secularización, y de las profundas divisiones religiosas. Pero los continentes no son cristianos, solamente las personas y las comunidades. En la mentalidad constantiniana, como todos son presuntamente cristianos, todos forman parte del pueblo de Dios, y todos están llamados a transformarse en una sociedad según el modelo del Éxodo y del Evangelio. Este modo de pensar, aunque puede inspirar algunas mejoras cosméticas en el sistema, está incapacitado para presentar alternativas verdaderamente radicales a la civilización imperante del capital. La sociedad en su conjunto no puede regirse por ideales que exigen la salida del sistema y que solamente son posibles, por tanto, desde la libertad de la fe. Cuando se pretende falsamente que todos son cristianos, no queda más remedio que rebajar las exigencias radicales del cristianismo, para convertirlo en una ética social aplicable a todos. Finalmente solo se pide que los poderosos, como Hammurabi, se acuerden del huérfano y de la viuda. En este esquema, caben fases de enfrentamiento entre el trono y el altar, pero estos episodios serán necesariamente breves, porque tanto el trono como el altar seguirán siendo parte de un sistema social donde no se ha introducido novedad alguna. Los intereses comunes, desde la educación hasta las ceremonias públicas, los volverán a sentar en la misma mesa" (González, 2000: 189-190).

Aldunate, Eduardo (2014). De los derechos sociales de prestación al gobierno aristocrático: una discusión sobre el concepto de derechos sociales y su exigibilidad ante los tribunales. *Anuario de Derecho Público*. Santiago: Universidad Diego Portales, pp. 21-42.

Alexy, Robert (2008). *Teoría de los derechos fundamentales* (trad. C. Bernal Pulido). Madrid: CEPC.

Atria, Fernando (2004). ¿Existen derechos sociales? *Discusiones*, 4, pp. 15-59.

Atria, Fernando (2009). Viviendo bajo ideas muertas. En: IV Congreso Estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional. Disponible en: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/SELA11_Atria_CV_Sp_20110520.pdf

Atria, Fernando (2014). *Los derechos sociales y la educación*. Santiago: Lom. 329 pp.

Bassa, Jaime y Aste, Bruno (2015). Mutación en los criterios jurisprudenciales de protección de los derechos a la salud y al trabajo en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 42(1), pp. 215-244.

Beltrán, Miguel y González, Jesús (2006) [eds. y trads.]. *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*. Madrid: CEPC, 716 pp.

Bergallo, Paola (2014). La causa “Mendoza”: una experiencia de judicialización cooperativa sobre el derecho a la salud. En: Gargarella, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (trad. H. Salas), Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 245-291.

Bobbio, Norberto (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema, 257 pp.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1995). Los derechos fundamentales sociales en la estructura de la Constitución. En *Escritos sobre derechos fundamentales* (trad. J. L. Requejo), Baden-Baden: Nomos, pp. 72-83.

Brinks, Daniel y Gauri, Varun (2012). Human Rights as Demands for Communicative Action. *Journal of Political Philosophy*, 20(4), pp. 407-431.

Brinks, Daniel y Gauri, Varun (2014). Sobre triángulos y diálogos: nuevos paradigmas en la intervención judicial sobre el derecho a la salud. En: Gargarella, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (trad. H. Salas), Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 293-320.

Chia, Eduardo (2015). Progresismo o cómo el moralismo políticamente correcto ha empobrecido el discurso de izquierda. *Red Seca*. Disponible en internet: <http://www.redseca.cl/?p=5533>.

Correa, Jorge (2014). Activismo judicial en Chile. ¿Hacia el gobierno de los jueces? De J. F. García y S. Verdugo (Ediciones LyD). *Anuario de Derecho Público*. Santiago: Universidad Diego Portales, pp. 626-633.

Díez, José y Moulines, Carlos (2008). *Fundamentos de filosofía de la ciencia*. Barcelona: Ariel, 350 pp.

Dixon, Rosalind (2014). Para fomentar el diálogo sobre los derechos socioeconómicos. Una nueva mirada acerca de las diferencias entre revisiones judiciales fuertes y débiles. En: Gargarella, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (trad. H. Salas), Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 51-103.

Dworkin, Ronald (1996). *Law's Empire*. Cambridge/London: Harvard University Press, 488 pp.

Dworkin, Ronald (2007). *La justicia con toga* (trad. M. Iglesias e Í. Ortiz). Madrid: Marcial Pons, 300 pp.

Fernandois, Arturo (2014). El mito de la Constitución neoliberal: derechos sociales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: García, José Francisco (coord.), ¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional, Santiago: Legal Publishing/Thomson Reuters, pp. 213-242.

Fernandois, Arturo (2015). ¿Tercera cámara o tribunal constituyente? En El Mercurio, 7 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2015/04/07/30789/Tercera-camara-o-tribunal-constituyente.aspx>.

Figueroa, Rodolfo (2009a). Justificación del rol de las cortes haciendo justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la protección de la salud. Revista Chilena de Derecho, 36(2), pp. 313-342.

Figueroa, Rodolfo (2009b). Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Discusión teórica. Revista Chilena de Derecho, 36(3), pp. 587-620.

García, José Francisco y Verdugo, Sergio (2013). Activismo judicial en Chile. ¿Hacia el gobierno de los jueces? Santiago: Libertad y Desarrollo, 301 pp.

González, Antonio (2000). El evangelio de la fe y de la justicia. Revista Latinoamericana de Teología, (50), pp. 167-190.

González, Antonio (2013). La diferencia específica. Revista Logos, (6), pp. 9-38.

Holmes, Stephen y Sunstein, Cass (2011). El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo XXI, 264 pp.

James, Rhoda y Longley, Diane (1995). Judicial Review and Tragic Choices. Ex Parte B. Public Law, (3), pp. 367-373.

Jiménez, Guillermo (2014). Constitucionalización de los derechos sociales: lecciones desde el Reino Unido. Anuario de Derecho Público. Santiago: Universidad Diego Portales, pp. 43-64.

Jordán, Tomás (2008). Algunos comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional n° 976/2008. Nomos, (2), pp. 263-274.

Juan Crisóstomo. In Gen 3, 8 (hom. 17,1).

Klarman, Michael (2013). Windsor and Brown: Marriage Equality and Racial Equality. Harvard Law Review, 127(1), pp. 127-160.

Langford, Malcolm (2007a). Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, XV+687 pp.

Langford, Malcolm (2007b). The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal. En: Center of Human Rights and Global Justice. Working Paper 15, 34 pp.

Langford, Malcolm (2009). Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico. SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos, 6(11), pp. 99-133.

León, José Luis (2015). El Tribunal Constitucional y el lucro en educación: decisiones contradictorias. En: Diario Constitucional, 29 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-tribunal-constitucional-y-el-lucro-en-educacion-decisiones-contradictorias/>

- Marshall, T.H. (1992). Ciudadanía y clase social. En: Marshall, T. H. y Bottomore, Tom (1992), Ciudadanía y clase social (trad. P. Linares), Madrid: Alianza, pp. 15-82.
- McCann, Michael (1994). Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization. Chicago: Chicago University Press, 372 pp.
- Morales, Leticia (2015). Derechos sociales constitucionales y democracia. Barcelona: M. Pons, 383 pp.
- Muñoz León, Fernando (2015). Constitucionalismo democrático: una respuesta al enfrentamiento entre constitucionalismo de las élites y constitucionalismo popular. Red Seca. Disponible en: <http://www.redseca.cl/?p=5573>.
- Mureinik, Etienne (1992). Beyond a Charter of Luxuries: Economic Rights in the Constitution. South African Journal of Human Rights, 8, pp. 464-474.
- Nogueira, Humberto (2003). Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia. *Ius et Praxis*, 9(1). Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-00122003000100020&script=sci_arttext.
- ONU (2010). El derecho al agua. En: Folleto informativo, N° 35, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Pedrosa, Michele (2012). Constitucionalismo transformador: o caso sul-africano. *Revista de SJRS*, 19(34), pp. 147-161.
- Pieterse, Marius (2007). Health Care Rights, Resources and Rationing”, en: *South African Law Journal* (vol. 124), pp. 514-563.
- Pisarello, Gerardo (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Madrid: Trotta, 140 pp.
- Rand, David et al. (2012). Spontaneous giving and calculated greed. *Nature*, (489), pp. 427-430.
- Rodríguez, César (2014). El activismo dialógico y el impacto de los fallos sobre derechos sociales. En: Gargarella, Roberto (comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática* (trad. H. Salas) Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 211-244.
- Rosenberg, Gerald (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: Chicago University Press, 534 pp.
- Scott, Craig y Macklem, Patrick (1992). Constitutional Ropes of Sand or Justiciable Guarantees? *Social Rights in a New South African Constitution. University of Pennsylvania Law Review*, 141, pp. 1-148.
- Silva, Joaquín (2010). Pedagogía de la enseñanza teológica. La condescendencia de Dios como clave hermenéutica fundamental para la enseñanza teológica. *Teología y Vida*, 51(1-2), pp. 233-255.
- Sinding Aasen, H. et al. (2014). *Juridification and Social Citizenship in the Welfare State*. Glos: Edward Elgar, 328 pp.
- Solari, Enzo (2015). Una alternativa contra la hipertrofia de la justicia constitucional chilena. *Revista de Derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia*, (35), pp. 201-241.
- Soto, Sebastián (2014). Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado. En: García, José Francisco (coord.), *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional*, Santiago: Legal Publishing/Thomson Reuters, pp. 243-272.

Staveland-Saeter, Kristi (2011). Litigating the Right to a Healthy Environment: Assessing the Policy Impact of 'The Mendoza Case' (Bergen, CMI Report, 6), 2011, VIII+54 pp.

Tomasello, Michael y Herrmann, Esther (2010). Ape and human cognition: What's the difference? *Current Directions in Psychological Research*, (19), pp. 3-8.

Tomasello, Michael (2014). The ultra-social animal. *European Journal of Social Psychology*, (44), pp. 187-194.

Trilsch, Mirja (2012). Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht. Berlin/Heidelberg: Springer. XIX+559 pp.

Waldron, Jeremy (2006). The Core of the Case Against the Judicial Review. *The Yale Law Journal*, (115), pp. 1346-1406.



Pasillo del Senado de la República, Congreso Nacional, sede Santiago.

ESTADO SOCIAL, IGUALDAD Y DERECHOS⁶⁷

Christian Viera Álvarez ⁶⁸

INTRODUCCIÓN

La siguiente presentación es una reflexión acerca del estado social, sus actuales dificultades, pero también una propuesta sobre su futuro. Y una prevención: tomo distancia de alguna propuesta que pretende persuadirnos acerca de la neutralidad de la ciencia jurídica. El desarrollo de la disciplina supone abrazar una o varias cosmovisiones. Por lo tanto, la reflexión jurídica reclama una epistemología o, en desarrollos descriptivos, la fenomenología es una útil herramienta de trabajo. Por lo mismo -y esto siempre lo digo a mis estudiantes-, es necesario transparentar la teoría política desde donde presentamos nuestras observaciones. Y en este caso se trata de una propuesta que utiliza las herramientas de la teoría crítica y una apertura epistémica.

El dilema del Estado social y el problema de la igualdad

Tradicionalmente, se sostiene que los derechos sociales, por su carácter prestacional, dependen de las concretas circunstancias históricas en que estos se despliegan de acuerdo con la capacidad económica del Estado. No es así. Se trata más bien de opción política incluso en circunstancias de escasez. Veamos un par de ejemplos.

El caso del *new deal* es una reacción política a la profunda crisis económica de la década de los 30. ¿Y qué propone el gobierno de Roosevelt? Una participación del Estado como agente económico y el despliegue de derechos sociales, incluido el de sindicalización. ¿Cuáles fueron las reacciones inmediatas?: una decidida oposición del Partido Republicano y de la Corte Suprema. Sin embargo, tras el impulso entregado por una comunidad empoderada, se termina impulsando un *nuevo trato* para la configuración de un modelo económico en que el Estado es un importante actor económico, respondiendo a las premisas keynesianas que proponen conciliar matrices de regulación económica con libertad de empresa.

⁶⁷ Ponencia efectuada en las Jornadas de Derecho Parlamentario de 2016.

⁶⁸ Profesor Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso, christian.viera@uv.cl.

A su turno, el Estado social irrumpe con fuerza como fórmula política tras la Segunda Guerra Mundial. Su éxito fue rotundo hasta la década de los setenta. Conviene recordar que al término de la guerra Europa estaba devastada y existía un claro propósito de reconstrucción, especialmente de países afectados por la invasión de fuerzas armadas de distinto orden que intervinieron en los campos de lucha. Sin embargo, esa reconstrucción impulsada gracias al Plan Marshall no solo es física o mera inyección de inversiones en obras públicas, sino que a la vez se trata de una opción política que garantiza la paz y mejores condiciones de igualdad material para los ciudadanos de esas naciones.

Con todo, hoy estamos siendo testigos de una crisis del Estado social de mayor envergadura a la experimentada en las décadas de los setenta, por la crisis del petróleo, o los ochenta, por la irrupción de Reagan y Thatcher en el poder. Hoy en Europa existe un fuerte empuje hacia una política de austeridad fiscal, de limitación del gasto público y de sustraer al Estado sus facultades de planificación de la economía. Se ha responsabilizado de la crisis económica europea a los excesos benefactores de los Estados, principalmente de la periferia europea: Grecia, Italia, España o Portugal. Y “la recomendación” desde la Unión Europea (UE) ha sido la implementación de un ajuste fiscal severo. Este nuevo paradigma incluso tiene impacto constitucional, ya que, por ejemplo, la Constitución española fue reformada en 2011 y la nueva redacción del artículo 135 incorpora las medidas para contener el déficit de acuerdo a los programas implementados desde la UE:

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. (...)
3. (...) El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La actual crisis europea se arrastra desde 2007 y ha sido campo fértil para la implementación de políticas de contención del gasto público. Sin embargo, al parecer la política de austeridad no es la solución, como lo demuestran el malestar que se está incubando en esas sociedades, que se manifiesta en la emergencia de fuerzas de extrema derecha (Austria, Francia, Hungría), o en el triunfo de movimientos que han quebrado históricas tendencias bipartidistas, como es el caso del Podemos español o Syriza griego, o el regreso a las tradicionales cosmovisiones sociales que fundan los partidos de trabajadores, a saber, Jeremy Corbyn en el Reino Unido.

En efecto, el actual devenir de la UE está mostrando signos de fatiga. Si bien ya ha habido casos que deben motivar preocupación -como el del empate técnico en las elecciones austriacas, en que la extrema derecha casi obtiene el triunfo en las elecciones de 2016-, es el *brexit*, por la importancia estratégica y de tamaño del Reino Unido en Europa, lo que ha generado mayor impacto. Si bien en un comienzo el discurso predominante que enarbolaban quienes estaban por salir de la UE era el de nacionalistas y contrarios a la inmigración (una derecha xenófoba), el análisis del comportamiento de los votantes puede dar cuenta de algunos efectos que son de mayor envergadura.

El *brexit* obtuvo más de 17 millones de votos (casi el 52% de la votación) y un millón de votos más que la opción contraria. Uno de los principales promotores de la opción por salir de la UE fueron los nacionalistas británicos (UKIP) quienes en las elecciones parlamentarias de 2015 obtuvieron un 12,6% (4 millones de votos) y su líder, Nigel Farage, ni siquiera obtuvo el cargo de diputado. ¿Será acaso que el nacionalismo británico aumentó en tan solo un año su caudal electoral en más de 12 millones de sufragios? Evidentemente, no. Los resultados dan cuenta de un quiebre generacional significativo entre jóvenes (que votaron por quedarse) y mayores (que optaron por salir), además del factor geográfico: la opción por la salida venció claramente en Inglaterra (salvo en Londres) y Gales, pero perdió en Escocia e Irlanda del Norte.

Independiente de esos factores, Andrew Marr -editor político de la BBC- centró el foco en otra diferencia: los centros urbanos ligados a las finanzas, servicios y universidades votaron por quedarse, mientras las zonas donde alguna vez hubo desarrollo minero, industrial y agrícola, y ahora empobrecidas y viviendo de subsidios, votaron por irse. “Durante los últimos 50 años hemos visto desaparecer la industria pesada que hacía cosas para la exportación británica y ha cedido a la industria bancaria y de servicios que han absorbido algunos de los puestos de trabajos perdidos. Pero lo cierto es que bajo los últimos gobiernos nos hemos transformado en una nación-centro comercial (*a shopping nation*). Londres alcanzó la cima como centro global pero al mismo tiempo lugares como el Gales industrial se hicieron cada vez más pobres”. Para Marr el *brexit* es “la rebelión de los disminuidos contra los ganadores, de los ignorados contra los que le dan forma a los tiempos modernos” (Marr, 2016)⁶⁹. Ahora bien, la lógica indica que en principio los pobres, los “disminuidos”, como dice Marr, deberían sufragar en sintonía con la izquierda británica. Sin embargo, ni siquiera la tradicional fuerza de izquierda británica se plegó al apoyo a la permanencia en la UE, ya que en torno a un 30% del laboralismo votó por el *brexit*, de igual forma a como lo hicieron nacionalistas.

Y ni hablar del fenómeno de Donald Trump. Este logró la nominación por el Partido Republicano con un discurso populista, xenófobo, misógino y todos los defectos de lo políticamente incorrecto. Trump se impone con facilidad frente a todo el aparato del republicanismo y surge desde la periferia. Hillary Clinton, por su parte, tampoco tuvo fácil la nominación, ya que Bernie Sanders hasta bien entrada la contienda disputó por ser el representante de los demócratas.

¿Hay algún elemento en común en los fenómenos provocados por Trump o Sanders?

En ambos casos, al parecer es la resistencia a las élites tradicionales, que se observan como las únicas beneficiadas con un determinado modelo que favorece el estancamiento económico de las grandes mayorías y la emancipación de los megarricos (volveremos sobre esto). Como señala Winters, el estado actual de desarrollo político y económico se percibe como una convivencia entre oligarquía y democracia, especialmente entre votantes de clases medias y pobres, donde la desigualdad cada día se profundiza aún más (Winters, 2016)⁷⁰. Bernie Sanders encarna bien esta disputa y lo hizo presente en su campaña, que critica el formalismo democrático que reduce el sistema político al derecho a sufragio. Señala que “en una sociedad democrática una persona es un voto; [por el contrario] en una forma oligárquica de sociedad, un grupo de billonarios determina los funcionarios que son elegidos” (Sanders, 2015)⁷¹.

Llegados a este punto, cobra especial relevancia el financiamiento de las campañas políticas y el de la política misma, porque no hay altruismo en el financiamiento de esta; empresas y financistas no son filántropos. Quienes pagan al apoyar un proyecto, tarde o temprano, querrán recuperar esa inversión, en este caso, a costa de prebendas desde la Administración del Estado o con un tipo de legislación *ad hoc*. Los casos Penta, SQM, Corpesca y tantos más que comienzan a aparecer en Chile son una pequeña muestra de la cooptación del sistema político por el dinero. Y parece ser que los fenómenos de Sanders, Trump, Podemos, Corbyn, *brexit* son un grito desesperado que tiene su origen en la concentración de la extrema riqueza.

Algunos economistas han advertido que los principales desafíos en el mundo actual dicen relación con la desigualdad. En una carta abierta dirigida a Angela Merkel a propósito de los recortes presupuestarios a los que sistemáticamente han sido obligadas las autoridades griegas, señalan:

69 Citado por Guzmán (2016). Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

70 Citado por Guzmán (2016). Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

71 Citado por Guzmán (2016). Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

(...) las exigencias financieras hechas por Europa han aplastado a la economía griega, han llevado a un desempleo masivo, a un derrumbe del sistema bancario, han empeorado bastante más la crisis, con un problema de deuda que se ha acrecentado hasta un 175% del PIB impagable. La economía yace hoy quebrantada con una caída en picada de los ingresos, la producción y el empleo deprimidos, y las empresas famélicas de capital. El impacto humanitario ha resultado colosal -hoy el 40 % de los niños vive en la pobreza, la mortalidad infantil se ha disparado y el desempleo juvenil se acerca al 50 %. La corrupción, la evasión fiscal y la mala contabilidad de anteriores gobiernos griegos contribuyeron a crear el problema de la deuda. Los griegos se han plegado a buena parte de la demanda de austeridad de la canciller alemana Angela Merkel. Pero en años recientes los llamados programas de ajuste infligidos a países como Grecia sólo han servido para crear una Gran Depresión como no habíamos visto en Europa desde 1929-1933. La medicina prescrita por el Ministerio de Finanzas alemán y Bruselas ha sangrado al paciente, no ha curado la enfermedad. (Piketty, Flassbeck, Sachs, Rodrik y Wren-Lewis, 2015)

Stiglitz (2011) a su turno afirma:

(...) no me cabe duda que las autoridades europeas están comprometidas a salvar al euro pero lo hacen con una filosofía económica que lo condena. La propuesta de 'unión fiscal' que negocian Alemania y Francia va a fracasar porque se trata de más austeridad. Escuchan a los economistas ortodoxos de la visión dominante. El déficit fiscal no fue lo que causó el estancamiento. Por el contrario, el estancamiento causó esos déficits. Por eso, la austeridad no funciona. Estados Unidos hizo ese experimento al comienzo de la crisis de 1929 y terminó con la Gran Depresión. Pero en la Zona Euro no aprendieron la lección. El problema se revierte creando empleos y eliminando los recortes impositivos para los más ricos. La desigualdad y la concentración del ingreso debilitan el crecimiento económico. El sistema de mercado funcionó bien para el uno por ciento más rico de la población, pero no para el resto de la población. Ese sistema fue exportado y en América latina muchos compraron ese producto que dio malos resultados. Pero hoy en día, muchos se dieron cuenta de que ese modelo no sirve. Detrás de toda agenda económica hay una agenda política que es determinante para conocer las consecuencias de esas decisiones [y] los bancos centrales independientes nunca son realmente independientes. Por el contrario, suelen tener un programa político por detrás que los guía a achicar el Estado, bajar los impuestos de los ricos y aumentar la desigualdad como sucedió en la Reserva Federal de Estados Unidos bajo la conducción de Alan Greenspan.⁷²

De hecho, si en el siglo XX es posible observar una atenuación de la desigualdad en los países desarrollados entre las décadas 1900-1910 y 1950-1960, la que se explica ante todo por las guerras y las políticas públicas implementadas después de esos conflictos:

(...) el incremento de las desigualdades desde la década de 1970-1980 obedece mucho más a los cambios políticos de los últimos decenios, sobre todo en materia fiscal y financiera. La historia de las desigualdades depende de las representaciones que se hacen los actores económicos, políticos y sociales, de lo que es justo y de lo que no lo es, de las relaciones de fuerza entre esos actores y de las elecciones colectivas que resultan de ello; es el producto conjunto de todos los actores interesados. (Piketty, 2014: 36)

⁷² Citado por Lukin, T. La austeridad que aplica Europa es un camino suicida. Página 12 (7 de diciembre de 2011). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-182842-2011-12-07.html>.

Algunos resultados elaborados por Piketty pueden ilustrar el actual desarrollo de la desigualdad. En primer lugar, la desigualdad asociada a los ingresos y el capital:

Desigualdad total de los ingresos del trabajo en el tiempo y el espacio				
Porcentaje de distintos grupos en total de ingresos del trabajo	Desigualdad baja (países escandinavos (1970-1980))	Desigualdad promedio (Europa 2010)	Desigualdad elevada (EEUU 2010)	Desigualdad muy elevada (EEUU 2030)
10% de más ricos "clase alta"	20%	25%	35%	45%
1% más rico ("clase dominante")	5%	7%	12%	17%
9% siguiente ("clase acomodada")	15%	18%	23%	28%
40% del medio "clase media"	45%	45%	40%	35%
50% más pobre "clase popular"	35%	35%	25%	20%
Coefficiente Gini	0,19	0,26	0,36	0,46

En las sociedades en las que la desigualdad en los ingresos del trabajo es relativamente baja (como en los países escandinavos en los años 70-80), el 10% de los mejor pagados recibe alrededor del 20% de los ingresos; el 50% de los menos bien pagados recibe alrededor del 35% y el 40% del medio recibe aproximadamente el 45%. El coeficiente de Gini (indicador sintético de desigualdad que va de 0 a 1) es de 0.19 (Piketty, 2014: 270).

Desigualdad total de los ingresos (trabajo y capital) en el tiempo y el espacio				
Porcentaje de distintos grupos en total de ingresos del trabajo	Desigualdad baja (países escandinavos (1970-1980))	Desigualdad promedio (Europa 2010)	Desigualdad elevada (EEUU 2010)	Desigualdad muy elevada (EEUU 2030)
10% de más ricos "clase alta"	25%	35%	50%	60%
1% más rico ("clase dominante")	7%	10%	20%	25%
9% siguiente ("clase acomodada")	18%	25%	30%	35%
40% del medio "clase media"	45%	40%	30%	25%
50% más pobre "clase popular"	30%	25%	20%	15%
Coefficiente Gini	0.26	0.36	0.49	.058

En las sociedades en las que la desigualdad total en los ingresos del trabajo es relativamente baja (como en los países escandinavos en los años 70-80), el 10% de los mejor pagados poseen alrededor del 20% del ingreso total y el 50% de los más pobres alrededor del 30%. El coeficiente de Gini es de 0.26 (Piketty, 2014: 272).

O en el caso de las grandes fortunas del mundo, cómo estas aumentan ligeramente en número, pero al mismo tiempo abultan su participación en el PIB mundial:

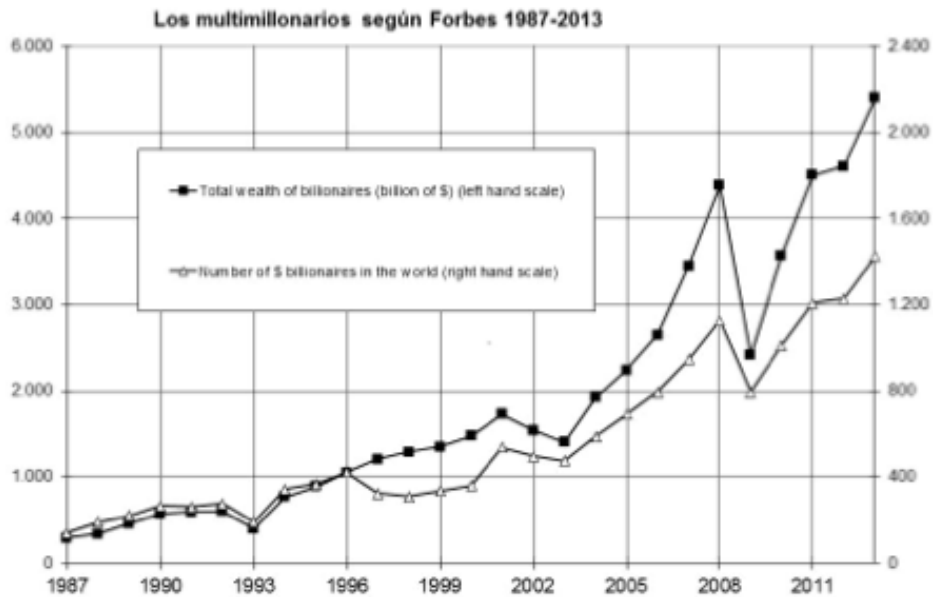


Figura 1. Multimillonarios del mundo según *Forbes*, 1987-2013

Entre 1987 y 2013, el número de multimillonarios en dólares en el mundo pasó, según *Forbes*, de 140 a 1400, y su riqueza total pasó de 300.000 millones a 5.4 billones de dólares (Piketty, 2014: 476).



Figura 2. Los multimillonarios en proporción a la población y la riqueza mundial, 1987-2013

Entre 1987 y 2013, el número de multimillonarios por cada 100 millones de adultos en el mundo pasó de 5 a 30 y su participación en la riqueza privada mundial pasó de 0.4 a 1.5% (Piketty, 2014: 477).

Finalmente, observemos los datos de ingreso por hogar en Estados Unidos, ejemplo paradigmático de país desarrollado y modelo productivo. En este caso, a pesar del crecimiento exponencial del PIB en un 78%, el ingreso anual de los hogares en los últimos 20 años apenas oscila en torno a los 50.000 dólares, un poco más arriba o un poco más abajo.

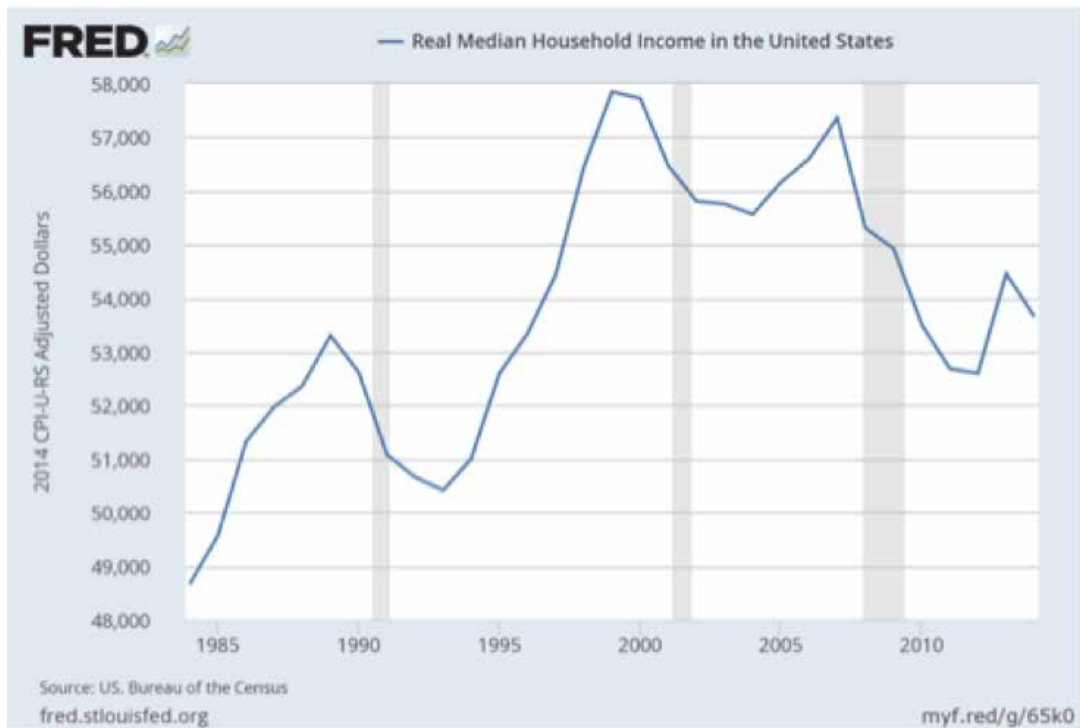


Figura 3. Fuente: Banco de la Reserva Federal de San Luis (www.fred.stlouisfed.org)

Si la evidencia y la literatura dan cuenta de un panorama desolador en materia de igualdad, cabe hacerse la pregunta: ¿hay porvenir para el Estado social? Puede ser que sí, pero con modificaciones a la idea original.

Por de pronto, la abolición del Estado social exigiría la abolición de la democracia política, los sindicatos y el sistema de partidos, lo que implica cambios dramáticos en la estructura de la sociedad. Pero no solo eso, ya que el neoliberalismo y su propuesta de Estado mínimo no es la solución para la crisis. No olvidemos que el corazón del neoliberalismo descansa en la idea de negación de lo público, en la inexistencia de un interés público, de justicia social ya que solo existen intereses privados. Lo que llaman “interés público” o “justicia social” son ideas sin contenido o la suma de intereses privados o intereses privados disfrazados de interés público. De ahí que la mejor manera de coordinar los intereses de particulares es confiar en el orden espontáneo de la sociedad, dejar que los titulares de intereses lo hagan mediante el contrato. Por eso, en la ideología neoliberal, mercado y contrato deben colonizar todos los espacios de la realidad.

El Estado social no solo ha sido un catalizador de la paz social, sino que esta estructura ha asegurado durante decenios un nivel de vida y satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos que hace difícil que se pueda encontrar un ejemplo análogo al éxito de esta experiencia. El Estado social ha favorecido el aumento del capital humano, una mejor distribución y transferencia de rentas entre diversas clases sociales, junto a una estabilidad política que favorece la cohesión, ya que las prestaciones de bienestar operan como elemento compensador a la competencia pura y al carácter ganador-perdedor que suscita el mercado.

Mas, ¿cuáles son las líneas a priorizar a fin de que el Estado social no desaparezca? Por de pronto, el futuro del Estado social no pasa solo por un desarrollo de su carácter prestacional, sino que su profundización está asociada al estado de derecho y al sistema democrático. Por lo mismo, la dimensión no es solo jurídico-económica, sino también política. Por lo tanto, Estado Social debe estar en estrecha conexión con su complemento “democrático”. Pero no podemos entender la democracia en términos meramente formales o plebiscitarios. No cabe duda de la importancia del sufragio, pero es sabido que los procesos electorales no agotan el sistema. Claro, podemos tener una claridad conceptual sobre la democracia, sin embargo, en no pocas ocasiones gobiernos concretos limitan sus procesos democráticos a las elecciones y una deliberación modesta en los Congresos Nacionales. Pisarello encarna con lucidez esta problemática:

(...) lo que se promueve en la mayoría de los casos es una concepción delegativa y plebiscitaria de la democracia reducida a una periódica competición electoral encargada de legitimar la aplicación decisionista de programas que se dirigen a eliminar los controles jurídicos a los poderes privados y a limitar en cambio las posibles garantías de los derechos sociales impulsadas tanto en dese política como en los espacios autónomos surgidos en el seno de la sociedad. (Pisarello, 2001: 90)

Profundizando la idea, Lovera (2015) señala:

(...) una democracia representativa resulta posible solo allí donde la autorización va acompañada de un diálogo fecundo entre representantes y representados. El voto solo logra dar cuenta del primero de esos momentos (la autorización), pero es insuficiente para dar cuenta de las complejidades que demanda el diálogo democrático... En efecto, el mecanismo de elecciones es muy tosco (en general votamos respondiendo a eslóganes) e impide que las preocupaciones más específicas sobre una determinada decisión política puedan expresarse.

En el caso de Chile, desde la perspectiva de una democracia social existe una deuda en relación con el rol del Estado. A pesar de la relativización operativa a los paradigmas del neoliberalismo descarnado impuesto hasta 1990, persisten los desafíos para una sociedad con mayores niveles de cohesión. Ha habido progresos, no cabe duda; en términos de Atria, el neoliberalismo de los últimos veinte años ha adquirido rostro humano, pero sigue siendo el Estado de Chile uno de corte neoliberal.

El tránsito de un Estado neoliberal a uno de corte social no será rápido ni fácil. Reclama intervención del legislador, pero también implementación operativa en la Administración del Estado. Pero reclama, sobre todo, voluntad política. El problema constitucional, por tanto, no solo debe reducirse a lo técnico, sino que especialmente a lo normativo (carácter político de la Carta). Y en ese sentido, la deliberación cobra un papel relevante, porque en los procesos de mutación hacia nuevos estadios de configuración en una comunidad, la estabilidad solo se consigue con legitimación social. Por lo mismo, es necesario que un Estado Social se caracterice por la apertura de espacios de participación, que pueden ser por la vía de una democracia directa (plebiscitos, consultas), pero también espacios institucionales de diálogo con mecanismos representativos y efectiva apertura y acceso de los medios de comunicación social.

COMENTARIOS FINALES

¿Qué significa que la cláusula Estado social se encuentre en la Constitución? ¿Se trata de una disposición programática? Para responder a esta pregunta, clave será la aproximación hermenéutica con la que se responda.

Esta cláusula, al figurar en la Constitución, excluye una interpretación radicalmente individualista de los derechos fundamentales. La apertura de los conceptos, unida a una lectura de la sociedad y Constitución dinámica, permite que la interpretación pueda ir adaptándose a las cambiantes circunstancias sociales, políticas o económicas y evitar el peligro de una petrificación del derecho, peligro latente y del que no

pocas veces pecan los sistemas jurídicos. Que la realidad social va cambiando no es un descubrimiento copernicano. La dificultad estriba en una lectura adecuada de la realidad y la necesaria adaptación a los tiempos nuevos.

Ha habido progresos en el desarrollo de los derechos sociales en las últimas décadas. No obstante, la realidad mundial no es homogénea sino esencialmente dispar. A pesar de la consolidación de la democracia y el mercado como sistemas político y económico, la fragilidad institucional de muchas naciones, los problemas de corrupción o la distancia cultural no favorecen una inculturación pacífica de los paradigmas del Estado social, porque el problema es complejo y no solo jurídico o económico; es también una cuestión antropológica, religiosa, sociológica y étnica.

La materialización de un Estado social es realidad y tarea. No agota su funcionalidad en la declaración semántica si no se proyecta hacia el futuro. Es evidente que, en el devenir de la historia, habrá momentos en que la materialización práctica de su contenido será más accesible que en épocas marcadas por las crisis. Sin embargo, la aspiración del Constituyente por generar un estado en que igualdad material y justicia social debe ser patrimonio de todos y no de grupos privilegiados.

Si la futura Constitución para Chile llegase a afirmar que nuestra República se funda en un Estado social (y democrático), una definición de esa naturaleza no estará ahí de modo estático, sino que habrá de suponer una mutación significativa en torno al rol que cabe al Estado en la economía. Y no se trata de una involución a modelos de planificación central. Pero sí de poner de relieve que el Estado no solo vela subsidiariamente. Hay sectores de la economía que bien pueden sustraerse de la competencia y no tendrá impacto en los indicadores macroeconómicos y de seguro significará una elevación del PIB, niveles de integración social, desarrollo humano, etc. Y las áreas a las que me refiero son transporte público, regulación eficaz de la industria de farmacias, educación, sistema de salud y previsión social.

No niego la relevancia de la economía de mercado como sistema económico. No obstante, insisto, no todo puede ser mercantilizado, especialmente porque el desarrollo de los derechos sociales no se produce con la pura liberalidad (y asistencialidad). Y es esta una esfera propia y singular en la cual debe desplegar su fuerza un Estado, porque producir una mejora en las condiciones de vida de los más pobres supone implementar políticas sociales en que él puede intervenir de manera directa.

Chile ha sido un precursor en la implementación de un modelo neoliberal, que ha ido ganando fuerza y adeptos en diversas parte del mundo. Los desafíos que se imponen frente al empuje neoliberal son el cuidado de las políticas que protegen el tejido social y no olvidar que como sociedad debemos aspirar a una equiparación en las condiciones de vida de todos y todas. No se trata de una defensa de un sistema de igualdad real, pero sí de promoción y movilidad social de los postergados. El costo social que supuso la implementación de los postulados neoliberales tardó años en repararse y quienes lo asumieron fueron, principalmente, los más pobres.

Si bien es cierto que el problema de la desigualdad es un tema complejo, no es evidente que si los individuos son puestos en situación de igualdad de oportunidades, el desarrollo personal y la superación de la pobreza dependan del esfuerzo y empeño de cada uno. Tras ese postulado se esconde un voluntarismo que es desmentido por la realidad. Los pobres existen y no lo son por opción sino más bien por dificultades en la estructura de la sociedad. Si esto es así, es el Estado el encargado de generar políticas redistributivas, porque los criterios mercantiles por sí solos se muestran incapaces de producir mejores resultados en los indicadores de desarrollo humano. Y eso es una opción política.

Así como los derechos de primera generación o políticos son conquistas culturales, en que el reconocimiento y respeto de su ejercicio supone una opción ideológica que implica un deber de abstención del poder estatal para favorecer el despliegue de la persona, lo mismo ocurre para los derechos sociales, que por su particular contenido precisan de la acción positiva del Estado. Y la intensidad de la actuación estatal

dependerá de la cosmovisión con la cual se construya la convivencia, partiendo de la base de que debe tratarse de una sociedad con instituciones robustas y con altos niveles de probidad y transparencia, requisitos que son difíciles de reunir, pero que hacen posible que la “encarnación” de un Estado social sea una posibilidad y no una utopía o declaración programática de la Constitución.

Por esas razones, comparto lo que señala Díaz (2002):

(...) utopías de ayer son, no siempre pero sí en muchos casos, realidades hoy. Y tampoco es algo “neutro”, o producto del mero azar, que unos derechos hayan logrado, en la historia y/o en la actualidad, plena protección judicial (propiedad) y otros, por el contrario, no la hayan alcanzado (todavía) con ese mismo rigor (por ejemplo, el trabajo). (Díaz, 2002: 101)

El Estado social puede parecer en estos momentos un anhelo, pero su incorporación a una nueva Constitución y su implementación dependerán de las opciones políticas que hagamos como comunidad.

REFERENCIAS

Díaz, Elías (2002). Estado de Derecho y legitimidad democrática. En: Díaz y Colomer (coord.), Estado, justicia, derechos. Madrid: Alianza, pp. 75-104.

Lovera, Domingo (2015). Derecho a la protesta en la Constitución de 1980 (de 1989 y de 2005), Inédito, pp. 1-15.

Marr, Andrew (2016). Citado por Guzmán (2016), Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

Piketty, T. (2014). El capital en el siglo XXI. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 663 pp.

Piketty, T.; Flassbeck, H.; Sachs, J.; Rodrik, D., y Wren-Lewis, S. (2015). La austeridad ha fracasado: carta abierta de Thomas Piketty y otros economistas a Angela Merkel. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/la-austeridad-ha-fracasado-carta-abierta-de-thomas-piketty-y-otros-economistas-a-angela-merkel>.

Pisarello, Gerardo (2001). Del Estado Social legislativo al Estado Social constitucional: por una protección compleja de los derechos. *Isonomía*, (15), pp. 81-107.

Sanders, Bernie (2015). Citado por Guzmán (2016), Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

Stiglitz (2011). Citado por Lukin, T. La austeridad que aplica Europa es un camino suicida. Página 12 (7 de diciembre de 2011). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-182842-2011-12-07.html>.

Winters, Jeffrey (2016). Citado por Guzmán (2016), Jeffrey Winters: “Chile es en parte democracia y en parte oligarquía”. En sitio electrónico CIPER. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2016/07/22/jeffrey-winters-chile-es-en-parte-democracia-y-en-parte-oligarquia/>.

EL DEBATE POLÍTICO-IDEOLÓGICO EN EL SENADO CHILENO: EL CASO DE LA REFORMA AGRARIA (1965-1967)

Pablo Rubio Apiolaza⁷³

Desde un punto de vista histórico, el Congreso Nacional chileno se ha caracterizado como un espacio institucional donde convergen y se enfrentan diversas fuerzas políticas, desarrollando un sistema democrático que si bien ha tenido fuertes retrocesos, demostró la capacidad para integrar al ejercicio de la política a vastos sectores ciudadanos durante una parte importante del siglo XX⁷⁴. En los grandes debates políticos y en las transformaciones estructurales de nuestra historia republicana, sin lugar a dudas, el Congreso ha jugado un rol central que no debe desconocerse.

En cuanto a la especificidad de la institución legislativa y a los actores que históricamente la han protagonizado –senadores y diputados-, es preciso reconocer que las intervenciones parlamentarias en el hemiciclo permiten comprender los procesos políticos más relevantes del desarrollo republicano chileno, mostrando, además, los principales conflictos ideológicos y políticos que afectaron nuestra convivencia democrática y que llevaron a su crisis en septiembre de 1973.

En tal sentido, este artículo tiene el objetivo de reconstruir históricamente los principales nudos de debate político en el Senado respecto a uno de los cambios más importantes de la sociedad chilena en los últimos cincuenta años: la reforma agraria⁷⁵. Se pretende reconocer así los grandes ejes de debate ideológico en las intervenciones de senadores representantes de un amplio espectro político (izquierda, centro y derecha), mostrando el carácter democrático y pluralista del Senado de ese entonces, aunque dentro de un contexto de alta conflictividad política, ideológica y social.

73 Doctor en Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid-Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Historia y Profesor de Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile. Investigador Unidad de Historia Política Legislativa, Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, Biblioteca del Congreso Nacional.

74 Una excelente síntesis en Moulian, Tomás (2006) *Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*, Santiago: Lom.

75 Dentro de los últimos textos publicados, Biblioteca del Congreso Nacional (2017) *Reforma Agraria Chilena. 50 años. Historia y reflexiones*, Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, y Avendaño, Octavio (2017) *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973*, Santiago: Lom.

Metodológicamente, se utilizarán fuentes bien precisas. Los Diarios de Sesiones del Congreso Nacional –disponibles desde 1846 a la actualidad- deben ser considerados una fuente histórica de primer nivel, no siempre utilizada por los historiadores e investigadores en general. El estudio de los Diarios no solo permite penetrar en los principales nudos de conflictos y convivencia política en un sentido propiamente colectivo, sino que en un sentido más individual ayuda a reconocer las trayectorias biográficas de los parlamentarios, profundizando en sus redes políticas y vinculaciones con grupos específicos.

En una perspectiva más general, los llamados «largos sesenta» (1958-1973), constituyen el contexto específico de este debate parlamentario (Torres, 2014; Gómez, 2014). Durante ese ciclo histórico, la reforma agraria se vio influenciada por el contexto internacional pos Revolución cubana y de Guerra Fría, y por fenómenos nacionales como la expansión político-electoral, el surgimiento de nuevos proyectos políticos, el cuestionamiento al orden vigente de variados sectores e instituciones, la movilización de nuevos actores sociales que demandaron al Estado soluciones a sus problemas, entre otros procesos (Rubio Apiolaza, 2017).

1. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES: EL CONGRESO EN LOS AÑOS SESENTA

La reforma agraria es una de las transformaciones estructurales más importantes del siglo XX chileno, con implicancias que rebasaron al mundo agrícola, afectando al sistema político y a la estructura social. El estancamiento productivo del campo, la concentración de la propiedad agraria y la precaria condición social de la población campesina, entre otras consideraciones, fueron elementos claves para comprender la discusión de la reforma.

Visto en un largo plazo, la reforma se implementó en gobiernos de distinta orientación ideológica, como los de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Salvador Allende Gossens (1970-1973), aunque con distintos objetivos. La ley en cuestión corresponde a la N° 16.640, publicada en el Diario Oficial el 28 de julio de 1967, durante el gobierno de Frei Montalva, reemplazando a la ley anterior, de 1962.

Dentro de este contexto, y como uno de los principales dirigentes del Partido Demócrata Cristiano, Frei Montalva encabezó un programa de transformaciones estructurales de naturaleza antioligárquica, en el marco de la “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo, que incluía a la reforma agraria como uno de sus ejes centrales⁷⁶. Luego del triunfo de Frei Montalva en las elecciones presidenciales del 4 de septiembre de 1964, con un 56% de los votos, y tras asumir el gobierno en noviembre del mismo año, la reforma agraria se transformó en una de las prioridades de la nueva administración.

¿Cómo estaba constituido el Congreso, y en particular el Senado, respecto a la correlación de fuerzas políticas al momento de la discusión de la reforma?

Para responder a esa pregunta, es necesario referirse a los resultados de las elecciones parlamentarias del 7 de marzo de 1965, que se realizaron cuatro meses después de que Frei Montalva asumiera la Presidencia de la República. Respecto al Senado, en estos comicios se renovaron los representantes de cuatro agrupaciones senatoriales, correspondiendo elegir a 20 miembros (5 por agrupación senatorial) para el período 1965-1973. Cabe destacar que el Senado estaba compuesto por 45 miembros.

En general, los resultados de estas elecciones muestran algunos fenómenos nuevos, que reflejan cambios en el sistema de partidos políticos.

⁷⁶ Siempre vigente es el texto de Grayson, George W. (1968), *El Partido Demócrata Cristiano chileno*, Buenos Aires: Francisco de Aguirre.

En primer lugar, el gran triunfo obtenido por el Partido Demócrata Cristiano, que se transformó en la principal fuerza electoral de la política chilena, llegando al 42,18% de la votación (15,40% en las parlamentarias de 1961), equivalente a 82 diputados, superando la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. En el Senado, este partido obtuvo 12 miembros, entre ellos a Patricio Aylwin Azócar, Rafael Agustín Gumucio y Renán Fuentealba Moena, considerados importantes referentes del partido y quienes ingresaron por primera vez a la corporación. Con todos estos antecedentes, el triunfo del Partido Demócrata Cristiano se transformó en un hito histórico.

Otro elemento particular de estas elecciones fue la profunda crisis electoral –y virtual desaparición– de los Partidos Liberal y Conservador, partidos que habían surgido prácticamente con la República. A nivel de diputados, mientras los liberales obtuvieron 6 diputados (28 en las elecciones parlamentarias de 1961), los conservadores lograron 3 (17 en las elecciones parlamentarias de 1961), logrando solamente un 12,5% de la votación, su porcentaje electoral más bajo del siglo XX. En 1965 la Cámara de Diputados estaba compuesta por 147 miembros.

A nivel de senadores, la derecha no obtuvo ningún senador, aunque mantuvo los 6 cargos del período anterior, entre ellos, políticos de gran trayectoria como Francisco Bulnes Sanfuentes, Pedro Ibáñez Ojeda y Fernando Alessandri Rodríguez, grandes polemistas en la reforma agraria, especialmente los dos primeros. Esta situación de crisis electoral de la derecha provocó la disolución formal de ambas organizaciones tradicionales, lo cual obligó a la derecha política a reorganizarse en un nuevo partido: el Partido Nacional, fundado el 12 de mayo de 1966, en pleno debate sobre la reforma agraria⁷⁷.

En cuanto a la izquierda marxista –agrupada en torno al Frente de Acción Popular–, obtuvo un 35% de los votos en las elecciones de diputados, lo que le permitió tener un peso importante en la Cámara Baja y proyectarse como alianza política. En el Senado, los socialistas lograron 3 escaños y los comunistas, 2, destacándose la elección de Carlos Altamirano Orrego y de Volodia Teitelboim Volosky, ambos representantes de la Cuarta Agrupación Provincial (Santiago). Otra fuerza política que continuaba siendo importante eran los radicales, que lograron 3 escaños, con lo que se garantizaba su supervivencia en el Senado.

En síntesis, la hegemonía electoral del Partido Demócrata Cristiano, la fuerza de la izquierda y la debilidad de la derecha política fueron las principales características que tuvo el sistema de partidos, lo que se expresó en el hemicycle del Senado en el marco de un gobierno con vocación marcadamente reformista.

En ese escenario entonces, entre fines de noviembre de 1965 y agosto de 1967, se centraba la discusión en el Congreso sobre una de las leyes más importantes de la historia chilena de la segunda mitad del siglo XX.

2. EL CONFLICTIVO DEBATE POLÍTICO-IDEOLÓGICO SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Dentro del debate de la reforma agraria, uno de los grandes referentes de la derecha política fue el senador Francisco Bulnes Sanfuentes. Antes de citar sus intervenciones, conviene realizar un breve repaso por su vida personal y política.

Nacido el 8 de agosto de 1917 en Santiago, Bulnes fue uno de los grandes prohombres de la derecha tradicional chilena. Nieto, bisnieto y tataranieto de ex Presidentes de la República, proviene de una familia ligada a los sectores de mayor prestigio cultural y económico del país.

Bulnes realizó sus estudios primarios y secundarios en el Liceo Alemán de Santiago y más tarde se tituló de abogado en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

⁷⁷ Los antecedentes electorales y biográficos de los parlamentarios fueron obtenidos del sitio web de Historia Política Legislativa, Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/historiapolitica/>

Desarrolló una extensa carrera política.

Inició sus actividades políticas ingresando al Partido Conservador en 1935, colectividad en la que asumió diversos cargos, como vicepresidente nacional y presidente de la juventud conservadora. Ya en 1945 fue electo diputado por la Décima Agrupación Departamental "San Fernando y Santa Cruz"; luego de eso fue reelegido por la misma zona para el período 1949- 1953. En el período 1953-1961 ejerció como senador por la Quinta Agrupación Provincial "O'Higgins y Colchagua ", cargo en el cual fue reelecto en las parlamentarias de 1961 y de 1969. En 1966 se incorporó al Partido Nacional, organización que fundó junto a Pedro Ibáñez, Sergio Onofre Jarpa y Víctor García Garzena.

Con estos antecedentes, la voz de Bulnes fue muy importante dentro del debate sobre la reforma agraria. Una de las intervenciones más importantes del senador fue en la Sesión 91ª, ordinaria, de 6 de abril de 1966. En un debate con la senadora comunista Julieta Campusano, y discutiendo sobre el rol de los terratenientes en el campo chileno, Bulnes sostenía:

Debo agregar que ha sido precisamente en el campo, entre esos agricultores -que no pertenecen, como cree la Honorable señora Campusano, a una sola clase-, donde he encontrado las mejores reservas morales de la nación. Y yo, que no soy agricultor, me he sentido siempre orgulloso de representar a una zona agrícola y de tener muchos amigos entre los agricultores de toda condición, tanto entre los asalariados como entre los empresarios. Me he sentido orgulloso, porque considero, desde el fondo de mi conciencia, que ellos constituyen un acervo espiritual de gran valía para el país⁷⁸.

En el momento de referirse a los elementos técnicos y productivos que hacían necesaria la implementación de la reforma, Bulnes defendía el estado actual de cosas. Textualmente señalaba:

[...] lo que se habla de estancamiento criminal de nuestra producción agrícola, es un conjunto de mentiras. No soy especialista en agricultura y, por desgracia, no tengo a mano las estadísticas respectivas, pero soy un hombre que lee, y mucho. En repetidas ocasiones, he conocido estadísticas internacionales demostrativas de que la agricultura chilena, en cuanto a estado de explotación y productividad, ocupa precisamente el primer lugar entre los países latinoamericanos. Está en mejor ubicación que la de varios países de Europa. No tiene, naturalmente, el desarrollo alcanzado, en virtud del poder de la máquina, por Estados Unidos, pero la chilena puede ser exhibida con satisfacción y orgullo entre las agriculturas del mundo. (...) Son escasísimos los ejemplos de reforma agraria en el mundo occidental. Está el caso de Bolivia -como me anota el Honorable señor Curti-, con su agricultura fracasada y su economía en ruinas, donde también se hizo una reforma agraria por parte del Estado. En otros países, se ha permitido a los propietarios de la tierra dividir sus predios, y no a un burócrata que estudió agronomía, pero es incapaz de distinguir una vaca de un caballo y desconoce el fundo donde está actuando. La división se hace bien cuando la efectúan entre el propietario del predio, que conoce el suelo y se hace asesorar por auténticos técnicos, y el comprador, que se preocupa de averiguar muy bien qué cosa va a adquirir.⁷⁹

En definitiva, en la misma sesión, se manifestó en contra del gobierno de la Democracia Cristiana y de su propuesta reformista, cuando argumentó lo siguiente:

Repetiré, en seguida, algunos conceptos que ya he manifestado muchas veces. No puedo entender qué objetivos persigue este Gobierno. No está haciendo socialismo, si consideramos por tal el régimen de estatización de los medios de producción. Es un Gobierno que pretende mantener al país dentro del sistema de propiedad privada y de empresa particular. Piensa que ha descubierto una viga maestra, una verdadera

78 Francisco Bulnes, Senado, sesión 91ª, ordinaria, 6 de abril de 1966. Se han revisado los Diarios de Sesiones y el sitio web de Labor Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional: <http://laborparlamentaria.bcn.cl/wsgi/consulta/index.py>

79 Francisco Bulnes, Senado, sesión 91ª, ordinaria, 6 de abril de 1966.

panacea universal, en los convenios del cobre, y que, una vez adquirida esa viga maestra, se asegurará el futuro económico de Chile. Pero sucede que, en un régimen de propiedad privada y de empresa particular, hay una sola viga maestra: la confianza...

El capital es un animal muy sensible: cuando advierte un peligro, se esconde; cuando el peligro arrecia, se evade, y no hay fuerza que pueda contenerlo, al menos en una democracia. Es absolutamente imposible desarrollar la economía de un país de propiedad privada y de empresa particular, si el capital no está rodeado de suficiente estabilidad...

Hasta ahora, se ha perseguido a los agricultores por considerarlos la expresión de una clase social, contra la cual existen oscuros sentimientos y propósitos de revancha.⁸⁰

Terminó Bulnes reiterando que consideraba “el proyecto inconstitucional, y, además, profundamente nocivo para el futuro económico del país, por el malestar y la desconfianza que creará. Reitero, asimismo, el homenaje que rindo a ese perseguido del actual Gobierno y de la actual legislación: al empresario agrícola de Chile, factor importantísimo del progreso alcanzado por el país.”⁸¹

Seis días más tarde, Bulnes agregaba en otra sesión que:

Si algo puede reprocharse a la legislación dictada al amparo del actual número 10 del artículo 10, no es, por cierto, un exceso de respeto por el derecho individual, sino, por lo contrario, una exagerada intervención del Estado, que ha ido produciéndose en nombre de la función social y que ha traído el desaliento de los capitales y la marcha lenta de nuestro desarrollo económico.... [sic] lamento una vez más que el Gobierno haya mantenido durante más de un año una espada de Damocles sobre el derecho de propiedad... Por todas estas razones se trata de un despojo, y de un despojo injusto.⁸²

Otro senador particularmente activo en el debate fue Pedro Ibáñez Ojeda. Su rol como empresario industrial y agricultor lo vinculó estrechamente a su carrera política. Originalmente militante del Partido Liberal y luego del Partido Nacional, Ibáñez fue senador por la Tercera Agrupación Provincial “Aconcagua y Valparaíso” -provincias con alta presencia agraria en sus zonas interiores- en el período 1961-1969 y entre 1969 y 1973.

En la sesión 13ª, de 21 de octubre de 1966, y en representación de los senadores del recientemente fundado Partido Nacional, Ibáñez encabezó una declaración en nombre de los senadores de dicha organización. Por su trascendencia histórica, es necesario reproducir dicha declaración en sus partes fundamentales:

Señor Presidente, los Senadores del Partido Nacional votamos en contra del proyecto de reforma agraria porque los propósitos políticos de éste son contrarios al progreso de la agricultura y al bienestar de los campesinos... Nuestro voto negativo implica una defensa de los agricultores vejados, vilipendiados y sumidos en la incertidumbre y el terror, y de los empresarios progresistas, injustamente atacados en su dignidad de hombres de trabajo y de ciudadanos que impulsan el bienestar de su patria....[sic] Defendemos, asimismo, a los campesinos que el proyecto pretende someter, y a los asentados que reclaman protección ante la arbitrariedad y los abusos de los funcionarios incompetentes y politizados a cargo de las granjas colectivas del Estado... Defendemos a la clase media y a los profesionales agrícolas, para quienes se cierra toda posibilidad de trabajo en los campos y de alcanzar, por ese medio, su independencia personal... Defendemos a los trabajadores del campo, a

80 Ídem.

81 Ídem.

82 Francisco Bulnes, Senado, sesión 93ª, especial, 12 de abril de 1966. Bulnes manifestó conceptos similares en la sesión 30ª, especial, de 21 de julio de 1966.

quienes se intenta retrotraer a una forma servil de inclinaje, con finalidades de carácter electoral.... Defendemos, por último, las libertades públicas que, en definitiva, se intenta conculcar... Nuestro voto negativo no es sólo una fría delimitación de responsabilidades ante el desastre que vendrá. Es una advertencia que hacemos a grandes voces a la opinión pública sobre las proyecciones más peligrosas de esta iniciativa⁸³.

De esta forma, y a pesar de su situación de minoría, la derecha política defendió con claridad sus conceptos de propiedad privada, orden público que había promovido por una parte importante del siglo.

Dentro del debate, el Partido Demócrata Cristiano fue quizás el gran protagonista en el Senado. Como impulsor de esta ley de reforma agraria a través del Presidente Frei Montalva, los senadores del partido oficialista se esmeraron en defender el proyecto en cuestión, señalando los elementos de progreso económico y social que la reforma encarnaba.

Sin lugar a dudas, uno de los más activos senadores de ese partido fue Patricio Aylwin Azócar. Contrariamente a lo que primera vista pudiera pensarse, Aylwin se integró al Congreso ese mismo año 1965 como senador por la Sexta Agrupación Provincial "Curicó, Talca, Linares y Maule" -una zona eminentemente agrícola-, a pesar de tener una experiencia partidaria anterior⁸⁴.

Abogado con gran experiencia en derecho administrativo y profesor universitario, Aylwin fue uno de los principales redactores del proyecto de reforma agraria, junto a Rafael Moreno, Vicepresidente del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y a Hugo Trivelli, Ministro de Agricultura en los seis años del Presidente Frei Montalva.

Por ello, no debiera extrañar la fuerte presencia de Aylwin en dichos debates de trascendencia histórica. En la Sesión 13ª, de 21 de octubre de 1966, el senador se expresaba en los siguientes términos:

Estamos discutiendo la reforma más trascendental que se ha producido en Chile, en el orden económico social, en el curso de este siglo. Eso es evidente. Sin embargo, el debate habido en esta Sala no ha tenido el carácter de las grandes discusiones; ha sido, más bien, como una serie de monólogos para la historia. No ha habido un verdadero y profundo debate.

¿A qué se debe esto? Temo, por una parte, que ello sea un signo revelador de la crisis de la institución parlamentaria, materia a la cual no es ésta la oportunidad de referirse, aun cuando deseo dejar llamada la atención sobre el particular.⁸⁵

Las reflexiones de Aylwin son trascendentes en el sentido de otorgarle un valor histórico inédito a esta transformación estructural. Mención aparte merecen sus alusiones a la "crisis de la institución parlamentaria", noción importante también para caracterizar otros períodos de la historia política chilena, incluso recientes.

A pesar de esa perspectiva relativamente negativa que tuvo Aylwin respecto al debate parlamentario, sus propias intervenciones hacen pensar justamente lo contrario. Intentando polemizar con sus rivales de izquierda y derecha, el futuro Presidente de la República señalaba lo siguiente en esa misma sesión:

(...) unos dicen que nosotros estamos instituyendo el colectivismo, y los otros, que estamos defendiendo el capitalismo; la Derecha sostiene que arrasamos con los buenos agricultores, y la Izquierda, que los respetamos demasiado. ¿Cuál es la verdad? ¿Qué significa para nosotros que la reforma agraria sea un proceso masivo, rápido y drástico? Masivo, porque

83 Pedro Ibáñez, Senado, sesión 13ª, 21 de octubre de 1966, p. 1099.

84 Biblioteca del Congreso Nacional (2015). Patricio Aylwin Azócar: una vida republicana: convicción, política y doctrina. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

85 Patricio Aylwin, Senado, sesión 13ª, 21 de octubre de 1966, p. 1047.

se trata de formar 100 mil nuevos propietarios -¡100 mil nuevos propietarios!-, tal como lo prometimos durante la campaña presidencial; rápido, porque es nuestro propósito cumplirlo, como dijimos en esa oportunidad, en el plazo de seis años, de aquí a 1972. Repito: 100 mil nuevos propietarios en seis años. ¡Eso ofrecimos, y eso es rápido!⁸⁶

Pero rápidamente Aylwin descartó la visión según la cual la reforma agraria era un proceso de naturaleza eminentemente técnica-productiva. En ese sentido, el senador defendió el objetivo revolucionario de la reforma, al remarcar que:

Nuestra reforma agraria es drástica, porque se trata de cambiar fundamentalmente la estructura del agro, tal como lo planteamos, y no sólo las condiciones económicas de la agricultura chilena, sino también la condición social y humana del tercio de trabajadores, hombres y mujeres chilenos, que viven en el campo.

En esta reforma agraria, el campesinado, objeto pasivo de la historia de Chile, se convierte en sujeto activo, actor del proceso histórico. Aunque algunos lo nieguen, éste es un proceso revolucionario, pues entraña un cambio profundo que modifica la faz del país.

Las revoluciones no se miden en nuestro tiempo por las balas, los paredones o los fusilamientos. Ese es un concepto añejo. Se valoran por la profundidad de los cambios que introduzcan en la condición de vida de los pueblos. Y no necesitamos, ni el Gobierno ni la Democracia Cristiana, que se nos amenace, como aquí se ha hecho, con la presión de las masas para llevar adelante el proceso de reforma agraria.⁸⁷

Otro de los senadores demócratacristianos que desarrolló argumentos más intelectuales fue Ricardo Ferrando Keun, profesor de Historia y Geografía y exalcalde de la ciudad de Temuco. De amplia trayectoria como dirigente gremial del ámbito de la educación, Ferrando fue senador entre 1965 y 1973 por las provincias de Biobío, Malleco y Cautín.

En una larga intervención en el hemicycleo del Senado, Ferrando hizo un recorrido histórico sobre las experiencias anteriores de reformas agrarias y sus aspectos productivos y culturales. En la sesión 10ª, del 18 de octubre de 1966, llegó a señalar lo siguiente:

¿Qué ha ocurrido en los últimos años?

Al campo ha llegado también la voz de inquietud; ese hombre, esa mujer campesina, no sólo son un número en la estadística nacional, sino que constituyen personas reclaman hoy su lugar en la comunidad nacional y quieren que se oiga su voz e intervenir en el proceso de su nación.

No toleran más esa servidumbre y quieren gozar del fruto legítimo de su esfuerzo.

El mundo está sacudido en su organización individualista por el despertar rural, que se manifiesta en forma tal que es inútil pensar en conservar viejas estructuras que ya no resisten el vendaval del tiempo y de la hora presente. Quiéranlo o no, hay un proceso de cambio en marcha, y éste sólo se realizará completo si la estructura agraria cambia.⁸⁸

En esa intervención, el senador planteó la necesidad histórica de realizar una profunda transformación que incluía una dimensión social fuertemente ligada a los campesinos y a los habitantes rurales.

La tierra no puede permanecer en manos de quienes así la han tratado. La reforma agraria pretende ponerla al servicio de la comunidad, incorporando al derecho de propiedad en ella, al campesino ansioso

⁸⁶ *Ibíd.*, p. 1048.

⁸⁷ *Ibíd.*, pp. 1048-1049.

⁸⁸ Ricardo Ferrando, sesión 10ª, 18 de octubre de 1966, p. 835.

de tener lo propio y trabajar para sí y para la comunidad. (...) Tenemos la certeza de que esta nueva distribución de la tierra dará al país, en poco tiempo, la satisfacción de una agricultura eficiente, próspera y que se sienta a su vez la gran protagonista del desarrollo industrial del país.⁸⁹

Desde el punto de vista de los sectores fuertemente reformistas, se destacan los senadores del Partido Radical. Dentro de ellos, el senador Hermes Ahumada fue uno de los más activos de su partido. De profesión médico cirujano y abogado, Ahumada fue Senador por la Quinta Agrupación Provincial, de O'Higgins y Colchagua, entre 1961 y 1969. Tenía a su haber una extensa carrera parlamentaria, pues había sido diputado por Santiago por cuatro períodos consecutivos, entre 1945 y 1961.

En línea con los senadores demócratacristianos y con ciertos sectores de izquierda, en la sesión del 21 de octubre de 1966 Ahumada manifestó que:

El concepto de reforma agraria ha estado siempre relacionado con el desarrollo democrático de los pueblos que la implantan, la instituyen.

El derecho de propiedad siempre ha aparecido en la historia unido al poder político, económico y social. De ahí que la lucha constante de los campesinos, de los desposeídos, por la tenencia de la tierra, en manos de los grandes propietarios, ha producido y produce un cambio fundamental en las estructuras sociales. Y mi partido siempre ha estado, por doctrina y por principios, de parte de los desposeídos.

Todas las transformaciones agrarias que se han producido en el mundo han tenido como lema, como idea central, las aspiraciones de los campesinos de ser dueños de la tierra, ya que "tierra y libertad" son valores inseparables.

En el fondo, toda reforma agraria es un paso revolucionario que otorga poder, aunque sus procedimientos sean pacíficos y ordenados.⁹⁰

Finalmente, el último grupo de protagonistas de estos debates fueron los senadores de izquierda, principalmente del Partido Socialista y del Partido Comunista. Ellos tomaron una postura absolutamente favorable al proyecto del Presidente Frei Montalva, aunque mostraron sus reservas como fuerzas opositoras al gobierno.

Al contrario de los senadores oficialistas, dentro de la izquierda existía un relato común en torno a considerarse protagonistas de una iniciativa como esta. Su vinculación con los movimientos sociales durante todo el siglo XX y las demandas políticas que sostuvieron como parte del Frente Popular en las décadas de 1930 y 1940, más los diferentes programas de las candidaturas presidenciales de Salvador Allende en 1952, 1958 y 1964, le otorgaban en su opinión una cierta "paternidad" de la reforma agraria.

Quizás uno de los líderes más importantes de la izquierda de esta década -y que sostuvo esta posición- fue Luis Corvalán López. Secretario General del partido entre 1958 y 1990, fue senador por Ñuble, Concepción y Arauco entre 1961 y 1969, y por Aconcagua y Valparaíso entre 1969 y 1973.

En la parte principal de su intervención en el hemiciclo, y en nombre de los senadores comunistas, Corvalán declaraba lo siguiente en la sesión del 18 de octubre de 1966:

Sin mengua de estos méritos ni del aporte que otros sectores políticos han dado y dan a la reforma agraria, no puedo menos que destacar que los comunistas libramos la lucha por esta reforma desde la fundación misma de nuestro partido, desde los tiempos de Luis Emilio Recabarren. Hombres nuestros, como Juan Chacón Corona, dedicaron su existencia

89 *Ibíd.*, p. 841.

90 Hermes Ahumada, Senado, sesión 13ª, 21 de octubre de 1966, p. 1066.

a esta tarea. Miembros de nuestro partido han ofrendado su vida a esta causa. Ahí están, entre otros, el profesor Juan Leiva Tapia y el cacique Maripe, asesinados con motivo de la insurrección campesina y mapuche de Ranquil y Lonquimay, y también José Bascuñán Zurita, miembro del Comité Central del Partido, desaparecido en las aguas correntosas del río Laja, en el invierno de 1935, donde fue arrojado por orden de los terratenientes de la provincia de Bío-Bío [sic].

¡Qué mezquinas aparecen entonces las voces de aquellos profesionales de la mentira y del anticomunismo, que desde la trinchera oficialista han sostenido a veces, con ocasión de nuestro apoyo a este proyecto, que hemos pretendido robar una bandera al Partido Demócrata Cristiano!⁹¹

De esta forma, la postura de la izquierda quedaba meridianamente clara. En efecto, se utilizaba la historia del Partido Comunista para justificar una demanda -según Corvalán- largamente deseada por el partido, muchas décadas anteriores a la de 1960.

En el mismo sentido, para los comunistas la reforma agraria estaba vinculada a las luchas campesinas y al movimiento campesino en general. Más que una reforma técnica se trataba de una reforma social, como lo señala el líder partidario en la misma sesión del Senado:

(...) lo más importante es que todas las fuerzas interesadas en la reforma agraria y, en primer lugar, los campesinos y la clase obrera, enfrentemos esta batalla con decisión y coraje, y que ojalá los promotores de este proyecto, los demócratacristianos, o la parte de los mismos que de verdad quiere llevarlo adelante, no se arrepientan, no le tengan miedo al vendaval de las luchas campesinas, no dirijan las fuerzas contra los campesinos, sino contra la oligarquía terrateniente y sigan dando su aporte a esta tarea.⁹²

Del mismo tenor resultan las intervenciones de otro importante senador de la organización: Volodia Teitelboim Volosky. Abogado y escritor, representó a la Cuarta Agrupación Provincial “Santiago”, Región Metropolitana, en el período 1965-1973, y luego fue reelecto en las elecciones de marzo de ese último año. En los comienzos de su carrera en el Congreso Nacional había sido diputado por la Sexta Agrupación Departamental “Valparaíso y Quillota”, Región de Valparaíso, entre 1961 y 1965.

El 11 de enero de 1966, en su cargo de senador, Teitelboim dejaba clara la postura del Partido Comunista:

Fuimos los primeros en hablar de reforma agraria en este país, cuando nació nuestro partido, hace más de cuarenta años. La hemos estado proponiendo durante muchas décadas, y no será ésta la ocasión, porque la propone la Democracia Cristiana, en que negaremos nuestro apoyo. Por ello, no somos tutores de nadie, sino que permanecemos fieles a nuestros principios. Si nosotros hubiéramos impuesto nuestra voluntad, como se ha insinuado aquí, no habríamos dicho jamás las palabras pronunciadas hace unos instantes en la Sala por el presidente de la Democracia Cristiana: invitar a todos los sectores a conversar sobre el proyecto de reforma constitucional y abrir la puerta a una transacción. Nuestro criterio es diferente. Pensamos que, cuando se va por la vía de la transacción, se jibarizan de tal manera los proyectos que finalmente resultan inútiles.

No habrá reforma constitucional profunda ni reforma agraria a fondo, como las que el país necesita, si seguimos por ese camino. Esto habla bien claro respecto de nuestra diferencia de posición.⁹³

Otro eje temático remarcado por la izquierda marxista fue el relativo a la propiedad. De acuerdo a su análisis, la reforma agraria debía considerarse un cambio de la propiedad privada de la tierra, lo que a

91 Luis Corvalán, Senado, sesión 10ª, 18 de octubre de 1966, p. 810-811.

92 *Ibíd.*, p. 815.

93 Volodia Teitelboim, Senado, sesión 54ª, 11 de enero de 1966, p. 3059.

su juicio implicaba una transformación del sistema capitalista en su conjunto. El contenido fuertemente anticapitalista de las fuerzas de izquierda tiene profundas raíces políticas e ideológicas que la izquierda planteó en gran parte del siglo.

Uno de los más importantes dirigentes de esa línea, muy importante en las décadas de 1960 y 1970, fue el senador del Partido Socialista Carlos Altamirano Orrego, Secretario General del partido entre 1971 y 1979 y abogado de la Universidad de Chile. Altamirano fue senador por la Cuarta Agrupación Provincial

“Santiago”, por dos períodos consecutivos, entre 1965 y 1973. Además, anteriormente había sido diputado por la 22ª Agrupación Departamental “Valdivia, La Unión y Río Bueno”, entre 1961 y 1965.

Miembro de las corrientes más radicalizadas del partido, y al contrario de la postura de los comunistas, Altamirano manifestó una postura crítica con el proyecto demócratacristiano, calificándolo como reformista e incluso conservador. En su intervención del 21 de octubre de 1966, señaló la siguiente opinión:

Dijimos que el espíritu fundamental que animaba al Gobierno al presentar el proyecto de ley en debate, era el de crear nuevos propietarios; pero, a nuestro juicio, lo que se pretende, en el fondo, es ampliar el número de propietarios, para defender mejor el sistema capitalista imperante en la tierra chilena.⁹⁴

En la misma sesión, el senador socialista propone un radical cambio de la “estructura capitalista”, y dentro de ese cambio la reforma agraria era una piedra angular de dicha transformación revolucionaria:

Entre el proyecto propuesto por el Gobierno y nuestra posición existe una diferencia sustancial: el Ejecutivo aspira a formar cien mil nuevos propietarios, que, según dijo el Ministro de Hacienda hace pocos días, estarían reducidos sólo a 56 mil; en todo caso, se persigue hacer nuevos propietarios. En cambio, en la reforma concebida por los socialistas existiría un sistema de explotación colectiva de la tierra... Para nosotros, no puede realizarse un proceso auténtico, real y efectivo de reforma agraria insertado dentro de una estructura capitalista y dentro del marco de una política general de carácter reaccionario.⁹⁵

De esta forma, entonces, los distintos grupos políticos presentes en el Senado debatían por casi dos años una de las reformas sociales y económicas más relevantes de la historia republicana chilena.

3. CONCLUSIONES

El proceso de reforma agraria se insertó históricamente en la década de 1960, dentro de un marco internacional de plena Guerra Fría y bajo los efectos de la Revolución Cubana. En Chile, y desde el punto de vista político, la década se caracterizó por profundas transformaciones del sistema de partidos y por la presencia de elementos que polarizaron en extremo la sociedad chilena (Moulián, 1983: 61).

De acuerdo con Tomás Moulián, las transformaciones del sistema de partidos resultan ser fundamentales porque explican la presencia de programas o proyectos de transformación social que no solo afectaron el ámbito agrario, sino al país en su conjunto. El notable posicionamiento electoral del Partido Demócrata Cristiano desde su fundación en 1957, que asumió el rol de un centro «ideológico y rígido», más la consolidación de la coalición de izquierda liderada por el Partido Socialista y el Partido Comunista, dieron forma a los principales proyectos de cambio predominantes en la época. Además, en esa década de los sesenta, la política chilena asumió un claro contenido antialiancista, lo que impidió la formación de coaliciones con sentido moderado. De esta forma, mientras la Democracia Cristiana planteaba al país su Revolución en Libertad, la izquierda marxista rechazaba alianzas con el centro político para desarrollar su proyecto de construcción del socialismo.

⁹⁴ Carlos Altamirano, Senado, sesión 13ª, 21 de octubre de 1966, p. 1069.

⁹⁵ *Ibíd.*, pp. 1070- 1071.

En contraste con ello, la debacle de los partidos de derecha (Liberal y Conservador), a pesar de su posterior resurgimiento con la fundación del Partido Nacional, representa el fin de los partidos tradicionales, defensores de una cierta idea de orden social asociado a valores y prácticas específicas que provenían al menos desde el siglo XIX.

De este modo la política chilena atravesó un importante cambio en su rol, promoviéndose en los años sesenta proyectos globales de cambio social, en una década donde el vocablo «revolución» estaba a la orden del día (Rubio Apiolaza, 2017: 141-142).

En este escenario entonces, en el debate en el Senado se apreciaron sobre todo las profundas distancias ideológicas entre los grupos existentes. Conceptos claves del orden social como la propiedad, el rol de la agricultura en el desarrollo económico y social, la concepción sobre el empresario agrícola y sobre el campesinado y la población rural, así como del movimiento social campesino, fueron los ejes conceptuales claves de discusión parlamentaria.

¿Fue el debate parlamentario en el Senado, como lo planteó Patricio Aylwin, manifestación de “monólogos para la historia”? Probablemente así lo haya sido. Sin embargo, esta transformación estructural ha sido una de las pocas que han concitado un alto apoyo social y político dentro de la conflictiva sociedad chilena de la época. Esto es prueba de que incluso en momentos de enfrentamiento una parte importante de la sociedad generó consensos claves en torno a reformas importantes.

REFERENCIAS

Avenidaño, Octavio (2017). Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Santiago: LOM.

Biblioteca del Congreso Nacional (2015). Patricio Aylwin Azócar: una vida republicana: convicción, política y doctrina. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional (2017). Reforma Agraria Chilena. 50 años. Historia y reflexiones. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Gómez L. Juan Carlos (2004). La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973. Santiago: LOM.

Grayson, George W. (1968). El Partido Demócrata Cristiano chileno. Buenos Aires: Francisco de Aguirre.

Moulian, Tomás (1983). Los frentes populares y el desarrollo político de la década de los sesenta. Documento de Trabajo Nº 191, Santiago: Flacso.

Moulian, Tomás (2006). Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973). Santiago: LOM.

Rubio Apiolaza, Pablo (2017). La reforma agraria entre 1967 y 1970: Cambio estructural, debate político y conflicto social. En Reforma Agraria Chilena. 50 años. Historia y reflexiones, Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, pp. 117-146.

Torres Dujisin, Isabel (2014). La crisis del sistema democrático. Las elecciones presidenciales y proyectos políticos excluyentes, 1958-1970. Santiago: Universitaria y Centro Barros Arana.

OTRAS REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional, Labor Parlamentaria, www.laborparlamentaria.bcn.cl

Biblioteca del Congreso Nacional, Historia Política Legislativa, <https://www.bcn.cl/historiapolitica>



Salón de Honor del Congreso Nacional, sede Santiago.

PARA RECUPERAR LA CONFIANZA EN EL PARLAMENTO

TRES EXIGENCIAS DE CARA A LA CIUDADANÍA: PROBIDAD, TRANSPARENCIA Y LENGUAJE CLARO

John Smok Kazazian⁹⁶

1. DIAGNÓSTICO

Hoy vivimos en una sociedad desarrollada, conectada a través de los medios sociales, con mucho acceso a la información. Por lo mismo, la ciudadanía es más demandante y más exigente que hace algunos años, lo cual es plenamente válido en un régimen democrático.

Por otro lado, y por las mismas razones, la prensa es más inquisitiva y, por algún motivo que la sociología jurídica podría ayudar a develar (¿pugna de poderes?), casi siempre contribuye al descrédito del Parlamento, el que va en permanente aumento.

El temperamento de la gente es agrio ante los congresos en todo el continente. Los parlamentos no gozan de buena popularidad. ¿Cómo un Congreso de la República, que es pieza clave de la democracia y del sistema de pesos y contrapesos del poder político puede tener menos popularidad que un policía, un fiscal o un juez? Nadie lo entiende. Lo cierto es que -como dice el experto Mitchell Selligson, director de Latin American Public Opinion Project- no existe confianza de los ciudadanos en sus congresos.⁹⁷

De hecho, hoy en Chile el Congreso Nacional es la segunda institución más desprestigiada, lo cual irradia también a los partidos políticos. Esto es peligroso, puesto que los partidos debieran reforzarse, ahora que ha debutado la nueva fórmula electoral proporcional que ha reemplazado al sistema binominal con el propósito de sustituir el virtual empate entre dos grandes bloques de mayoría y minoría por un sistema que garantice de mejor manera la representatividad de sectores sociales más diversos.

⁹⁶ Oficial Mayor, Cámara de Diputados de Chile.

⁹⁷ José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, en el Primer Encuentro Interamericano de Presidentes de Poderes Legislativos, 2014, Congreso de Perú (<http://ireport.cnn.com/docs/DOC-1153860>).

Hablando con sinceridad, y sin desmerecer los esfuerzos de los periodistas, los congresistas han contribuido muchísimo a este nivel de descrédito. Los casos de financiamiento ilegal de la política han hecho su aporte a este desdoro.

La gravedad de lo constatado radica en que el Poder Legislativo y los legisladores constituyen un pilar fundamental para el ejercicio democrático del poder, en sus funciones legislativa, fiscalizadora y de representación popular, todo lo cual redundaría en la defensa de la institucionalidad democrática. Por lo mismo, todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer funciones fiscalizadoras y legislativas en cualquier congreso, asamblea o parlamento deben observar un comportamiento ético ejemplar. Es indispensable iniciar cuanto antes una corriente de moralización de la política.

Ante esta realidad, para que nuestra democracia representativa salga del desprestigio popular en que se encuentra sumida, nuestros parlamentos deben adoptar medidas audaces, innovadoras y exigentes en las áreas de la probidad, la transparencia y -como extensión de esta- el lenguaje claro.

Acotemos estos conceptos para que nos entendamos en un contenido común:

El principio de probidad consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.⁹⁸

Esa obligación de sujeción y promoción del principio de probidad se encuentra profundamente relacionada con otros principios fundantes de la institucionalidad democrática en Chile, como son el principio de servicialidad del Estado, contenido en el artículo 1º de la Constitución; el principio democrático, contenido en su artículo 4º, y el principio del Estado de Derecho, contenido en el artículo 6º, como claramente lo expresa el mensaje con el que la Presidenta de la República dio inicio a la tramitación de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, algunos de cuyos párrafos transcribo a continuación.⁹⁹

El principio de servicialidad del Estado reconoce la primacía ontológica que tiene la persona respecto de este. Pueden existir comunidades humanas que no constituyan necesariamente un Estado, pero no puede existir un Estado sin personas. En virtud de esa primacía ontológica, toda autoridad y funcionario público tiene como obligación, a través de su conducta, contribuir a la promoción del bien común de “todos y cada uno” de los integrantes de la comunidad nacional. Esa contribución al bien común implica que tanto las autoridades como los funcionarios públicos deben actuar de manera honesta y leal en el ejercicio de sus funciones. Precisamente, a través de ese ejercicio honesto y leal de sus atribuciones dentro del marco de su competencia, el servidor del Estado -funcionario o autoridad- contribuye desde su posición al bien común de la sociedad. Por el contrario, si un servidor del Estado actúa utilizando sus potestades de forma impropia y deshonestamente, afecta no solo al Estado en cuanto ente organizacional, sino que afecta el bien común de la comunidad en su conjunto.

Por otro lado, el principio de probidad se vincula íntimamente a la existencia de un régimen democrático. La democracia no solo tiene una naturaleza procedimental, sino también una de carácter sustantivo. Es ese carácter sustantivo el que genera mayores grados de legitimidad al sistema democrático. Parte de ese carácter sustantivo lo constituye, además de un gobierno eficiente y respetuoso de los derechos fundamentales, entre otras cosas, el respeto del principio de probidad. La actuación honesta de quienes llevan sobre sí la responsabilidad de orientar el accionar del Estado permite construir un régimen en que las autoridades trabajan en forma eficiente por y para los ciudadanos, y no por y para ellos o en beneficio de grupos de interés que persiguen promover sus intereses particulares o partidistas en desmedro del bienestar general. Una democracia en la cual las autoridades realizan sus cometidos honestamente alcanza

98 Artículo 5º A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y artículo 1º de la ley N° 20.880.

99 Boletín N° 7616-06, proyecto de ley sobre probidad en la función pública, ingresado el 3 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8012&prmBoletin=7616-06.

mayores grados de legitimidad y reconocimiento social que una en la cual la corrupción afecta el aparato gubernamental. Un Estado probo, además, genera mayores incentivos para que los ciudadanos participen en la definición de la “cosa pública”. La razón de ello es, simplemente, que existe una mayor legitimidad del régimen.

Finalmente, el principio de probidad se relaciona estrechamente con el principio del Estado de Derecho. El Estado de Derecho implica, necesariamente, la sujeción total de la autoridad estatal y de los ciudadanos al ordenamiento jurídico preestablecido. En ese sentido, los preceptos de la Constitución obligan tanto a los titulares de los órganos públicos como a toda persona, institución o grupo.

En conclusión, el principio de probidad administrativa importa el deber de desempeñarse con rectitud en el ejercicio de la función pública, lo que importa que el actuar tanto de las autoridades como de los funcionarios debe girar en torno a la consecución del bien común y no anteponiendo el interés personal o particular de algún grupo, considerando que el Estado debe estar al servicio de las personas.

La transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, de los procedimientos que utilicen para su dictación, de los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de variados medios y procedimientos, partiendo de la base de que la información es esencial para ejercer derechos.¹⁰⁰

Se trata de poner a disposición del público, de manera oportuna, veraz y gratuita, toda la información elaborada con presupuesto público y toda otra información generada, administrada o que obre en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados, cualquiera que sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a excepciones. (Consejo para la Transparencia, 2014)

Se trata de un derecho absoluto, en el sentido de que las personas requirentes no necesitan sustentar interés o motivación alguna.

En tercer término, en los ordenamientos de nuestros países, que entroncan con el derecho español, es común encontrar un inextricable y muchas veces incomprensible uso del lenguaje. En Chile, por ejemplo, las leyes que atañen a la hacienda pública, particularmente las que conceden beneficios a determinados grupos de funcionarios públicos o sectores de la economía, son redactadas de manera tan críptica que no cabe sino sospechar que llevan implícito el propósito de ser ininteligibles. De ahí que el uso del lenguaje claro sea otra exigencia de vital importancia para disminuir la distancia entre la ciudadanía y los legisladores, unido de la mano de un lenguaje unificado.

Hay que considerar el decisivo, trascendente papel que en materia de redacción de leyes tiene el Gobierno, tanto en cada uno de los ministerios como particularmente a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este panorama lleva a que la legislación chilena no goce de un lenguaje unificado.

En la Cámara de Diputados de Chile trabajan muchos abogados, cada uno con su propio estilo de redacción. Por un lado, en las comisiones legislativas, por estar los equipos más atomizados, se observa gran variedad de expresión en el uso del lenguaje, mientras que en la Secretaría Legislativa la redacción de los textos normativos es más homogénea, al haber un único revisor.

Esta situación se replica en el Senado, que interviene en los proyectos de ley ya sea en su inicio como Cámara de origen, ya sea enmendándolos, como revisora, con lo que ya se advierte la enorme diversidad de estilos de escritura que es posible encontrar.

Lenguaje claro y sencillo, lectura fácil y fluida, son claves para reducir la incertidumbre comunicativa y eliminar las dudas de interpretación.

100 Artículo 5º de la ley N° 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública.

2. MEDIDAS QUE HEMOS ADOPTADO EN CHILE EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Desde el restablecimiento del Congreso, en 1990, la Cámara de Diputados de Chile ha sido pionera en materia de transparencia y acceso a la información, y ha estado constantemente preocupada por aumentar los estándares en estos temas.

También ha adoptado numerosas medidas en materia de probidad.

En la actualidad, el Congreso Nacional se rige por el principio de la transparencia en el ejercicio de la función pública, consagrado en el artículo 8º de la Constitución Política (reformada para estos efectos en 2005), en los artículos 3º y 4º de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado (publicada en 2008), y en el artículo 4º de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que prescribe que “las Cámaras establecerán en sus reglamentos las disposiciones que cautelen el acceso del público a la información, de conformidad al artículo sexto de la ley N° 20.285” (modificación de 2010).

Antes de entrar en detalles, adelanto que la Cámara de Diputados debe mantener a disposición permanente del público, entre otros, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes: su estructura orgánica, las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos y, especialmente, la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de Sala y de comisiones, las votaciones y elecciones a las que concurran y las dietas y demás asignaciones que perciban.

Revisando la historia de la implementación en la Cámara de Diputados de Chile de las diversas medidas adoptadas en estos ámbitos, los principales hitos son los siguientes:

1993 Se incorpora en el Reglamento interno la obligación de proporcionar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de los distintos órganos de la Cámara y facilitar el acceso a dependencias y sesiones de Sala.

1994 Se crean la página web y el canal de televisión con transmisión directa de sesiones.

1994 Se publican en el Diario de Sesiones las votaciones que emite cada diputado.

1997 Se establece la obligación de efectuar declaración de intereses. Ese mismo año se crea la Comisión de Conductas Parlamentarias, que conocía de las infracciones del Código de Conductas y que culminaba sus procesos haciendo recomendaciones o exhortaciones, sin verdadera fuerza sancionatoria. No será hasta 2010 que esta Comisión adquiera verdadera relevancia.

1998 Se publica la dieta de los diputados.

1998 Se institucionaliza la cuenta pública del Presidente de la Cámara de Diputados.

Rendir una cuenta pública es un deber del Presidente de la Cámara de Diputados, originalmente regulado en nuestro Reglamento interno desde 1998, dentro del extenso catálogo de sus funciones detalladas en su artículo 55.¹⁰¹

1999 Se publica la ley de probidad administrativa aplicable de los órganos de la Administración del Estado (ley N° 19.653, del 14 de diciembre de 1999), que -mirada con los estándares actuales- muy tímidamente ordenaba a los diputados y senadores ejercer “sus funciones con pleno respeto de los

101 Posteriormente, en julio de 2015, este deber fue recogido en el artículo 56 bis de la Constitución en los siguientes términos: “Durante el mes de julio de cada año, el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados darán cuenta pública al país, en sesión del Congreso Pleno, de las actividades realizadas por las Corporaciones que presiden. El Reglamento de cada Cámara determinará el contenido de dicha cuenta y regulará la forma de cumplir esta obligación”.

principios de probidad y transparencia, en los términos que señalen la Constitución Política, esta ley orgánica constitucional y los reglamentos de ambas Cámaras” (artículo 5º A de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, incorporado por la mencionada ley Nº 19.653).

El mismo artículo añadía:

El principio de probidad consiste en observar una conducta parlamentaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función, con preeminencia del interés general sobre el particular.

El principio de transparencia consiste en permitir y promover el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten.

Con motivo de esa ley, este mismo año comienza a publicarse en el sitio electrónico la declaración de intereses de los diputados, aunque esta declaración de intereses era de tal “generalidad y vaguedad” que “no permitía conocer, realmente, cuáles eran los intereses efectivos que tenía el declarante”.¹⁰²

2001 Se comienzan a publicar las asignaciones o retribuciones necesarias que reciben los congresistas para el desempeño de la función legislativa.

2002 La asistencia y las votaciones en comisiones empiezan a ser difundida.

2005 La publicación de asistencia y votaciones en comisiones se establece como obligatoria al incorporarse al Reglamento.

2006 Se hace aplicable a los congresistas el artículo 4º de la ley Nº 19.886, de 2003, sobre procedimientos administrativos, en lo referido a la contratación de parientes.

El mencionado artículo 4º de la ley Nº 19.886 -incorporado en 2006 mediante la ley Nº 20.088- preceptúa que:

Ningún órgano de la Administración del Estado y de las empresas y corporaciones del Estado o en que éste tenga participación, podrá suscribir contratos administrativos de provisión de bienes o prestación de servicios con los funcionarios directivos del mismo órgano o empresa, ni con personas unidas a ellos por los vínculos de parentesco descritos en la letra b) del artículo 54 de la ley Nº 18.575, ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ni con sociedades de personas de las que aquéllos o éstas formen parte, ni con sociedades comanditas por acciones o anónimas cerradas en que aquéllos o éstas sean accionistas, ni con sociedades anónimas abiertas en que aquéllos o éstas sean dueños de acciones que representen el 10% o más del capital, ni con los gerentes, administradores, representantes o directores de cualquiera de las sociedades antedichas.

Las mismas prohibiciones del inciso anterior se aplicarán a ambas Cámaras del Congreso Nacional, a la Corporación Administrativa del Poder Judicial y a las Municipalidades y sus Corporaciones, respecto de los Parlamentarios, los integrantes del Escalafón Primario del Poder Judicial y los Alcaldes y Concejales, según sea el caso.

Los contratos celebrados con infracción a lo dispuesto en el inciso anterior serán nulos y los funcionarios que hayan participado en su celebración incurrirán en la contravención al principio de probidad administrativa descrito en el numeral 6 del inciso segundo del artículo 62 de la ley Nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que les corresponda.

¹⁰² Diputado Luksic, primer informe de la Comisión de Constitución (12 de diciembre de 2002), boletín 2394-07, proyecto de ley que establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública, futura ley Nº 20.088.

Sin embargo, cuando circunstancias excepcionales lo hagan necesario, los órganos y empresas referidos en el inciso cuarto podrán celebrar dichos contratos, siempre que se ajusten a condiciones de equidad similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado. La aprobación del contrato deberá hacerse por resolución fundada, que se comunicará al superior jerárquico del suscriptor, a la Contraloría General de la República y a la Cámara de Diputados. En el caso del Congreso Nacional la comunicación se dirigirá a la Comisión de Ética del Senado o a la Comisión de Conducta de la Cámara de Diputados, según corresponda y, en el caso del Poder Judicial, a su Comisión de Ética.

2008 Se publica la Ley de Acceso a la Información Pública, que comenzó a regir el 20 de abril de 2009. Su puesta en vigencia dio lugar a la presentación de una gran cantidad de solicitudes de información dirigidas a la Cámara de Diputados, principalmente en lo referido a diversos gastos de funcionamiento interno.

2010 Es un año de cambios significativos en las materias que estamos abordando:

a) Se modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional para dar aplicación estricta a los principios de publicidad y de transparencia activa, es decir, aquella referida a la información que la Cámara no está legalmente obligada a publicar en su sitio electrónico, pero que debe proporcionar a requerimiento de un interesado.

El Reglamento de la Cámara, por mandato de la ley, debe regular las autoridades u organismos internos encargados de responder las consultas que se formulen. Ese mismo cuerpo normativo fija el procedimiento a que se sujetarán los reclamos cuando no se entregue la información. Las reclamaciones las resolverá en única instancia la Comisión de Ética y Transparencia y aplicará las sanciones a los diputados que no entreguen la información o, por conducto del Secretario General, se perseguirá la responsabilidad administrativa de funcionarios que denieguen información pública.¹⁰³

La norma que se incorpora en la Ley Orgánica del Congreso Nacional es la siguiente:

El principio de transparencia consiste en permitir y promover el conocimiento y publicidad de los actos y resoluciones que adopten los diputados y senadores en el ejercicio de sus funciones en la Sala y en las comisiones, así como las Cámaras y sus órganos internos, y de sus fundamentos y de los procedimientos que utilicen.

Las sesiones de las Cámaras, los documentos y registros de las mismas, las actas de sus debates, la asistencia y las votaciones serán públicas.

Serán públicos los acuerdos adoptados por las comisiones, así como los antecedentes considerados en sus sesiones y la asistencia de los parlamentarios e invitados a las sesiones de las mismas. Al término de cada sesión de comisión se informará resumidamente de lo anterior. La misma regla se aplicará a los comités parlamentarios.

Los informes de comisión serán públicos desde que queden a disposición de la respectiva Sala. Dichos informes darán cuenta de los asistentes a sus sesiones, de sus debates, de los antecedentes y documentos considerados, de los acuerdos alcanzados y sus fundamentos esenciales y del resultado de las votaciones, debidamente individualizadas.

Las sesiones de comisión se realizarán sin la asistencia de público, salvo acuerdo en contrario adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros.

103 Diputado Marco Antonio Núñez (2010), Presidente de la Comisión de Transparencia y Ética de la Cámara de Diputados.

Los materiales de registro de las secretarías de las comisiones y de los comités parlamentarios, tales como grabaciones, apuntes u otros instrumentos de apoyo a esa labor, no serán públicos.

Cuando la publicidad de las sesiones y de los antecedentes considerados por la Sala y las comisiones afectaren el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional, el Presidente de la respectiva Corporación o comisión, con el voto favorable de los dos tercios de los senadores o diputados en ejercicio, en el primer caso, o de los dos tercios de los integrantes de la comisión, en el segundo, podrá declarar el secreto dejando constancia de los fundamentos de tal declaración. En todo caso, no serán públicas las sesiones y votaciones del Senado en que se resuelvan rehabilitaciones de ciudadanía.

Las sesiones, documentos, antecedentes, actas y votaciones serán siempre secretos cuando se refieran a asuntos cuya discusión, en esa calidad, haya solicitado el Presidente de la República, en conformidad con el número 15 del artículo 32 de la Constitución Política de la República.¹⁰⁴

b) Se crea la Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria, encargada de vigilar que se respeten los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública y de conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria de los congresistas.

Esta fortalecida Comisión de Ética y Transparencia, sucesora de la Comisión de Conductas, en sus seis años de vigencia, ha dictado casi una centena de fallos en los asuntos que ha conocido; ha interpretado normas del Reglamento de la Cámara en relación con los deberes parlamentarios; ha impuesto multas e incluso ha develado incumplimientos de deberes que finalmente han sido constitutivos de delitos y que han dado lugar a investigaciones del Ministerio Público y a condenas penales, vinculadas principalmente con delitos de cohecho y financiamiento ilegal de campañas políticas.

Se encuentra regulada en los siguientes términos:

Cada Cámara deberá tener una Comisión de Ética y Transparencia Parlamentaria encargada de velar, de oficio o a petición de un parlamentario, por el respeto de los principios de probidad, transparencia y acceso a la información pública, y de conocer y sancionar las faltas a la ética parlamentaria de los miembros de sus respectivas Corporaciones. Cada Cámara elegirá a los integrantes de estas comisiones por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. No podrán formar parte de ellas los miembros de la Mesa de cada Corporación. La comparecencia ante dichas comisiones será obligatoria para el senador o diputado que hubiere sido citado, previo acuerdo adoptado por los dos tercios de sus integrantes, en sesión especialmente convocada al efecto. Los reglamentos de cada Cámara deberán establecer el procedimiento mediante el cual se elegirá a sus integrantes, los tipos de amonestación y el monto de las multas que podrán imponer y el quórum para sesionar y adoptar sus acuerdos y resoluciones, los que serán públicos cuando tengan el carácter de definitivos o así lo acuerde la comisión.¹⁰⁵

c) Esta misma ley perfecciona la declaración de intereses y de patrimonio, al disponer que deben actualizarse cada vez que se produzca un cambio, y sanciona con multa tanto la no declaración oportuna como la demora en la actualización.

d) Además, en materia de asistencia a sesiones, esta misma reforma de 2010 establece con rango legal lo que anteriormente solo ordenaba el Reglamento: “Es deber de los parlamentarios asistir a las sesiones de la Cámara y de las comisiones a que pertenezcan.”¹⁰⁶

104 Artículo 5º A de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, modificada por la ley Nº 20.447, de 3 de julio de 2010.

105 Artículo 5º A, inciso undécimo, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

106 Artículo 5º F de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

e) Hay otra innovación gigantesca que no se puede soslayar. Hasta el año 2010 las asignaciones parlamentarias eran fijadas por los propios congresistas. Entendemos por asignaciones parlamentarias todas aquellas sumas de dinero necesarias para financiar todas las actividades que permitan el adecuado ejercicio y desarrollo de las funciones del cargo parlamentario, comprendiendo la tarea de representación popular y las diversas labores políticas que llevan a cabo los congresistas y los comités parlamentarios. El año 2010 se modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y se incorporaron dos servicios comunes a la Cámara de Diputados y al Senado, ambos con carácter autónomo. Se trata del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias y del Comité de Auditoría Parlamentaria.

Hoy en día es muy difícil sustentar que sea el propio Parlamento el que determine las asignaciones parlamentarias, la manera en que ellas se gastan y, después, controlar la forma en que se invierten. Tal proceder fue aceptable, practicable o razonable hace veinte, treinta o cuarenta años, pero actualmente no es así. De hecho, en diversos países se están realizando reformas en estas materias.¹⁰⁷

El Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias tiene como función “determinar el monto, el destino, la reajustabilidad y los criterios de uso de los fondos públicos destinados por cada Cámara a financiar el ejercicio de la función parlamentaria”.¹⁰⁸

En consecuencia, en Chile no son los congresistas los que se fijan sus propias retribuciones y otros haberes, sino que lo hace este órgano autónomo. Para garantizar su autonomía, se decidió integrar este Consejo con un ex consejero del Banco Central, un ex decano de una facultad de Administración, de Economía o de Derecho de cualquier universidad reconocida oficialmente por el Estado, un exsenador y un exdiputado que se hayan desempeñado como parlamentarios durante un mínimo de ocho años, y un ex Ministro de Hacienda o de Economía o un ex Director de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, el Comité de Auditoría Parlamentaria también es un servicio común del Congreso Nacional y está encargado de controlar el uso de los fondos públicos destinados a financiar el ejercicio de la función parlamentaria y de revisar las auditorías que el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional efectúen de sus gastos institucionales. Está integrado por tres profesionales: un abogado, un contador auditor y un especialista en materias de auditoría. Los tres son elegidos por una comisión bicameral, de una nómina de tres personas que, en cada caso, propone el Consejo de Alta Dirección Pública. Este organismo realiza un concurso público para seleccionar a los candidatos a los cargos señalados y el procedimiento normalmente contempla la participación de una empresa especializada en selección de personal.¹⁰⁹

2011 El Senado pone en marcha a través de su sitio web el Senador Virtual, que tiene como finalidad difundir algunos conceptos básicos relativos a la tramitación de las leyes mediante su aplicación práctica y, más específicamente, producir una retroalimentación entre los senadores y la población acerca de determinados proyectos de ley, para lo cual ofrece la posibilidad de votar dichos proyectos y formularles enmiendas. Las votaciones y enmiendas de los ciudadanos se hacen llegar a los senadores por medio de la comisión en que se encuentra radicado el proyecto.

2012 Se pone en marcha el proyecto Democracia en vivo, que consiste en la transmisión por Internet de todas las sesiones de las comisiones, que se suma a la que ya se hacía del Pleno por Internet y televisión por cable.

2013 La Comisión Bicameral de Transparencia instruye a las Secretarías de la Cámara de Diputados y del Senado la homologación de las prácticas de transparencia activa, mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información pública.

107 Presidente del Senado durante la tramitación del proyecto de ley en la Comisión Mixta.

108 Artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

109 Ídem.

2014 Se aprueba la Ley del Lobby, con el propósito de regular la actividad del *lobby* y demás gestiones que representen intereses particulares, con el objeto de fortalecer la transparencia y probidad en las relaciones con los órganos del Estado.

Dentro de los principales sujetos pasivos se contemplan los diputados, senadores, secretarios generales, prosecretarios y asesores legislativos de cada parlamentario, pues se ha entendido que todos ellos, en razón de su función o cargo, tienen atribuciones para tomar decisiones relevantes o son personas que pueden influir decisivamente en quienes tienen esas atribuciones.

2015 Anuncio de la Presidenta de la República de una agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y en la política.

A raíz del denominado “caso Caval”,¹¹⁰ que se dio a conocer en febrero de 2015, el Gobierno propuso en total 14 medidas administrativas que debían ser implementadas dentro de 15 días, y 18 iniciativas legislativas, entre nuevos proyectos de ley y enmiendas a proyectos en trámite.

2015 Creación del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa.

El mismo año 2015, en un hecho inédito, los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, en forma conjunta, crearon el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, conformado por “un conjunto de académicos y juristas de destacada trayectoria, a quienes encomendamos formular un diagnóstico del proceso legislativo y, a partir de ello, elaborar proposiciones sobre técnica legislativa; transparencia del proceso de formación de la ley; participación ciudadana; aplicación de tecnologías en el procesamiento de la información legislativa; evaluación de las iniciativas y de las leyes vigentes; sugerir mecanismos de formación de profesionales en este ámbito; y otras que estime pertinente”.¹¹¹ A este Consejo se le otorgó un plazo de tres meses, que cumplió rigurosamente, evacuando su informe final dentro de ese plazo. Las actas del Consejo y su informe final están disponibles en el sitio web de la Cámara de Diputados de Chile.¹¹²

2016 Son dignas de mencionar dos medidas relevantes adoptadas en 2016, una interna del Congreso y otra concretada por la vía legal.

a) Estandarización lingüística y lenguaje claro

Chile tiene un sistema de redacción de proyectos de ley que la doctrina denomina “difuso”. No existe, como en Estados Unidos, un órgano centralizado que recoja todas las iniciativas legislativas de los distintos Ministerios o agencias gubernamentales para darles la redacción final antes de su envío al Congreso Nacional. En Chile hay una enorme disparidad de estilos en la redacción de los proyectos de ley: intervienen diputados y senadores, junto a sus asesores; departamentos jurídicos de todos los

110 En febrero de 2015 ocurrió un caso criminal que involucró al hijo de la Presidenta de la República y a su nuera, conocido como “caso Caval” (por el nombre de la sociedad involucrada, de la que la nuera era socia y el hijo, empleado como Gerente de Proyectos). Esta empresa, con bajo patrimonio, obtuvo un crédito del Banco de Chile por 10 millones de dólares, con lo que compró un terreno de 44 hectáreas en la comuna de Machalí, y que en aproximadamente seis meses vendió en casi 15 millones de dólares, lo que le permitió obtener una ganancia de alrededor de 4 millones de dólares luego del pago del crédito y los intereses. El crédito fue aprobado por el banco justo después de que su vicepresidente se reuniera con el hijo de la Presidenta. Se trataba de un crédito bullet (se adquiere el dinero y luego se le paga al banco en una sola cuota, al cabo de un plazo). En este caso, fueron 180 días de plazo. Desde hacía algunos años se preveía un eventual cambio en el plan regulador de Machalí, lo cual revaloraría muchos terrenos de la zona. Precisamente el cambio en el plan regulador, que transformaba los terrenos de “agrícolas” en “urbanos” se materializó dentro de ese plazo, siendo visado por el Ministerio de Vivienda y elevando así considerablemente su valor.

El caso es grave porque vulneró uno de los pilares más preciados de cualquier economía: la confianza. Además de eso, el núcleo cercano a la Presidenta de la República se vio involucrado en delitos tributarios (omisión maliciosa de ingresos, entrega de documentación tributaria falsa), soborno, estafa, cohecho y prevaricación. Y, desde el punto de vista de la política, uso de información privilegiada y lobby.

111 Véase: <http://consejomodernizacion.congreso.cl/docs/InformeConsejoModernizacion3.pdf>.

112 Véase: <http://consejomodernizacion.congreso.cl/>

ministerios; el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, encargado de las relaciones del Gobierno con el Congreso; e internamente intervienen los letrados parlamentarios de ambas cámaras, tanto en la redacción de enmiendas, lo que sucede a nivel de comisiones y de Pleno, como en la redacción final de los proyectos de ley, todo ello con distintos equipos de abogados.

En atención a lo anterior, el 2016 la Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputados condujo un proceso de **homologación lingüística** en el que invitó a todos los intervinientes del Parlamento y del Gobierno con el propósito de resolver las dudas, inquietudes y diferencias en la redacción de textos legislativos.

A inicios de ese año realizamos una copiosa recopilación de las dudas lingüísticas más recurrentes, las que fueron recogidas informalmente y sin mayor orden en un documento que sirvió para dar inicio a los trabajos de depuración lingüística y determinación de la forma en que utilizaríamos las expresiones y términos respecto de los cuales había dudas y diferencias de criterio en cuanto a su redacción. Con ese fin, el grupo analizó varios informes de comisiones, tuvo a la vista las normas vigentes de la Real Academia de la Lengua y consideró también la práctica asentada en el Congreso Nacional.

La labor de este grupo, que se extendió por nueve meses, se materializó en un documento conclusivo. De modo que hoy la revisión de los proyectos se hace mucho más fácil, pues hemos unificado criterios en materia de redacción y técnica legislativa, con un fuerte acento en el lenguaje claro (preceptos acotados, oraciones breves, aversión por lo barroco y altisonante, etc.).

En esta misma línea, los diputados Giorgio Jackson y Gabriel Boric han propuesto incorporar normativamente la simpleza del lenguaje como un criterio de transparencia. Los diputados toman como diagnóstico la ficción de conocimiento de la ley consagrada en el artículo 8º del Código Civil -que critican- y el hecho de que “el lenguaje jurídico está hecho de una manera fundamentalmente técnica, difícil de entender para la mayoría de los ciudadanos”. Destacan que “las normas que rigen la vida interior del Congreso Nacional también utilizan este lenguaje, así como el tráfico de documentos internos y externos, lo que atenta contra la posibilidad del público de realmente entender cuáles son los alcances tanto de su reglamentación, el uso de los recursos que se le asignan, el alcance de sus atribuciones, el contenido de la fiscalización que realiza, etc.”.¹¹³

Por eso, proponen, como medida de transparencia, incorporar en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional el deber de usar lenguaje claro y accesible en los documentos que produzcan sus órganos internos.

113 Boletín N° 11546-07, de 19 de diciembre de 2017, que modifica las leyes N°s 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y 18.918, orgánica del Congreso Nacional, en materia de programas de candidatos a diputados y senadores, cuenta pública ciudadana y sanciones por incumplimiento de obligaciones parlamentarias. Disponible en https://www.camara.cl/ply/ply_detalle.aspx?prmID=12063&prmBoletin=11546-07.

b) Como resultado de las medidas propuestas por el Gobierno para regular la relación entre dinero y política, con el fin de establecer condiciones institucionales que permitan mayor equidad para acceder a los cargos de elección popular y garantizar la autonomía de los representantes democráticamente electos, el Congreso aprobó la Ley para el Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia, que instauró la declaración de patrimonio e intereses para los candidatos a diputados y senadores, precepto que quedó incorporado en el artículo 8¹¹⁴ de la Ley sobre Votaciones Populares y Escrutinios, según la redacción dada en el DFL 2, de 2017, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

2016 Informe de productividad. Como resultado del trabajo de la Comisión Nacional de Productividad, creada en 2015, y con el respaldo normativo del Instructivo Presidencial de 8 de noviembre de 2016,¹¹⁵ el Gobierno comenzó a enviar al Congreso algunas de sus iniciativas de ley del área económica junto a un “informe de productividad”, el que consiste en una “evaluación ex ante de los probables efectos de los proyectos de ley en productividad”¹¹⁶, y que debe fundarse en un enfoque costo-beneficio de la regulación propuesta, recogiendo así la metodología más utilizada en los países de la OCDE. Por el momento, el informe de productividad se exige únicamente respecto de las iniciativas de ley que generen impacto regulatorio, es decir, que “contemplen distintos tipos de reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento en ámbitos económicos de personas naturales o jurídicas”^{117, 118}.

114 “Artículo 8.- En la fecha que corresponda efectuar la declaración de las candidaturas, todos los candidatos deberán realizar una declaración de patrimonio e intereses, en los términos que señala la ley N° 20.880, sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses. Asimismo, deberán cumplir con dicha obligación quienes realicen una declaración de precandidatura, según lo dispuesto en el artículo 3° de la ley N° 19.884. El Servicio Electoral dispondrá de formularios en su página web para facilitar la presentación de la declaración de patrimonio e intereses.

No serán admitidas por el Servicio Electoral las declaraciones de precandidaturas e inscripciones a candidaturas de quienes no hayan efectuado la declaración de patrimonio e intereses en el plazo previsto, debiendo este organismo establecer un plazo para subsanar eventuales errores. Vencido dicho plazo, se entenderán como no presentadas las declaraciones de precandidaturas e inscripciones a candidaturas de aquellos precandidatos y candidatos que no hubieren subsanado errores o imprecisiones de la declaración de patrimonio e intereses.

El Servicio Electoral remitirá, dentro de los diez días hábiles siguientes, copia de estas declaraciones al Servicio de Impuestos Internos y a la Unidad de Análisis Financiero dependiente del Ministerio de Hacienda, sin perjuicio de publicarlas en su página web.”.

115 Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/03-Instructivo-Presidencial-002.pdf>.

116 Instructivo presidencial, número 3.

117 Instructivo presidencial, número 8.

118 Hasta la elaboración de este trabajo, el Ejecutivo ha presentado informes de productividad junto a los siguientes proyectos de ley, ingresados a tramitación legislativa en la fecha que en cada caso se señala:

-Proyecto de ley que pone término a la distinción entre obreros y empleados en la administración que efectúa el Instituto de Seguridad Laboral (boletín 11053-13, 21 de diciembre de 2016).

-Proyecto de ley que regula la protección y el tratamiento de datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales (boletín 11144-07, 15 de marzo de 2017).

-Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal (boletín 11175-01, 4 de abril de 2017).

-Proyecto de ley que moderniza la legislación bancaria (boletín 11269-05, 13 de junio de 2017).

-Proyecto de ley que crea el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas que padezcan enfermedades que indica (boletín 11281-13, 20 de junio de 2017).

-Proyecto de ley que amplía el Procedimiento de Relocalización de Concesiones de Acuicultura (boletín 11317-21, 11 de julio de 2017).

-Proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual (boletín 11371-13, 14 de agosto de 2017).

-Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario (boletín 11372-13, 14 de agosto de 2017).

-Proyecto de ley que crea una sociedad anónima del Estado denominada Intermediación Financiera S. A. (boletín 11554-05, 4 de enero de 2018).

3. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

Mirando fuera de nuestras fronteras, es posible advertir una enorme actividad en pro de la transparencia y probidad en el ámbito parlamentario. A modo de ejemplo, podemos citar los siguientes trabajos:

2012 - 2017 Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad.

En los seis encuentros que se han celebrado desde 2012 hasta 2017 -en Santiago de Chile, Buenos Aires, Bogotá y Ciudad de México-, esta instancia ha reunido a legisladores y funcionarios de todos los países iberoamericanos con el fin de proponer e implementar medidas en pro de la transparencia, acceso a la información pública y probidad.

En enero de 2012, Chile convocó a los liderazgos parlamentarios de la región a una primera reflexión que concluyó con la suscripción de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos, que expresa la adhesión y el compromiso institucional del Poder Legislativo con la probidad y transparencia en el ejercicio de la función parlamentaria y en el sistema de partidos políticos. La Declaración de Santiago ha sido respaldada por la OEA, convirtiéndose en un instrumento de mucha actualidad, en la cual se plantea que para recuperar la confianza pública en las instituciones parlamentarias se deben mejorar los estándares de transparencia, probidad y apertura a la ciudadanía, combatir la corrupción e implementar mecanismos para fortalecer la eficiencia y hacer efectiva la responsabilidad de quienes ostentan la representación popular.

Mediante convenios con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha hecho un trabajo progresivo de fortalecimiento institucional y de profundización de las instancias de participación ciudadana y se ha impulsado la participación activa en el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP).

En el segundo encuentro (Santiago, junio de 2012) se crea formalmente la Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad.

En el tercer encuentro (Buenos Aires, diciembre de 2012) se aprobó el Plan de Trabajo 2013-2015, con énfasis en el apoyo a iniciativas de reforma legal en el nivel nacional que favorezcan una cultura de parlamento abierto, la promoción del grupo de trabajo sobre parlamento abierto y el fortalecimiento del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En el cuarto encuentro (Bogotá, julio de 2013) los miembros de la Red ratificaron los objetivos del plan de acción 2013-2015 y establecieron entre sus conclusiones la necesidad de profundizar el compromiso institucional de los Congresos, Asambleas Nacionales y legislativas de la región a favor de los principios de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información pública, participación ciudadana y prevención de la corrupción.

En el quinto encuentro (Ciudad de México, diciembre de 2013) esta Red aprobó una metodología participativa de institucionalización de la Red Parlamentaria Interamericana pro Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad.

En el sexto encuentro (Santiago de Chile, agosto de 2015) se creó el plan de acción 2016-2018, con énfasis en leyes de transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, conflictos de intereses (declaraciones de intereses, patrimonio, ley de *lobby*), comisiones de ética y transparencia, presupuesto abierto y participación e interlocución ciudadana.

2014 Primer Foro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos (Lima, 18 de julio de 2014).

En este encuentro, “los participantes acordaron el establecimiento de un espacio de diálogo para lograr compromisos en temas referentes al acercamiento con el ciudadano, transparencia legislativa, rendición de cuentas (...)” (II Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos: 6) y, además, manifestaron la voluntad de constituir de manera permanente el Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos.

Simultáneamente se constituyó una mesa de trabajo sobre la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria, bajo la pregunta ¿Contamos con parlamentos abiertos? En el comienzo del documento de acuerdo pertinente, esta instancia señala:

Los participantes de la mesa redonda sobre “la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos?” actuando como legítimos representantes de nuestros parlamentos, foros parlamentarios y parlamentos de integración, habiendo conocido que:

(a) La Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos firmada en Santiago de Chile en enero del año 2012 y la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria emitida en septiembre del mismo año en Roma, se han convertido en dos importantes instrumentos de consulta obligada al tratar los temas de apertura, transparencia y probidad parlamentaria, acercándonos más al contenido y alcance del concepto de parlamento abierto;

(b) La existencia del Grupo de Trabajo sobre Parlamento Abierto (LOWG) por sus siglas en inglés, el cual se enmarca dentro de la iniciativa denominada Alianza por el Gobierno Abierto (OGP) la cual cuenta con 16 países de nuestro Continente como miembros activos, quienes han manifestado su compromiso y voluntad de enmarcar su gestión pública desde una perspectiva de lo abierto.

(c) Se vienen llevando a cabo programas y acciones a lo largo de los estados americanos tendientes a dar respuestas efectivas y eficaces a los diversos desafíos que afronta la actividad legislativa brasileña de cara a su ciudadanía; y

(d) Que la OEA a lo largo de los últimos años ha jugado un rol activo mediante diversos programas de apoyo técnico dirigidos a mejorar la gestión legislativa, el fortalecimiento institucional, la incorporación de nuevas tecnologías y la promoción de valores y prácticas democráticas como la ética y la transparencia parlamentaria.¹¹⁹

Esta mesa de trabajo adoptó, entre otros, los siguientes acuerdos:

- 1. Procurar una mayor incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación impulsando la cooperación de experiencias y tecnologías entre Estados para el reforzamiento de la labor de transparencia. Entendemos que los parlamentos deben utilizar formatos abiertos y software libres en la medida de lo posible, que permitan el acceso a la información para su reutilización. Asimismo, coincidimos en la necesidad de que existan oportunas actualizaciones de nuestros sitios web con formatos amigables que faciliten la comunicación bidireccional con la ciudadanía.**
- 2. Promover iniciativas de formación e información parlamentaria. Consideramos vital que nuestros parlamentos generen capacidades y medios para garantizar campañas educativas que formen e informen sobre el funcionamiento, el trabajo, las normas y procedimientos de**

¹¹⁹ Documento de Acuerdos, I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Lima, República del Perú, 17 y 18 de Julio de 2014, Mesa de trabajo sobre: La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos? Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/actividades/encuentrointeramericano/documentos/AcuerdodeLimaTransparencia.pdf>.

nuestras instituciones. Asimismo, reconocemos la necesidad de identificar otros medios de difusión de la labor parlamentaria que permita un acercamiento a la sociedad civil.

3. Promover una mayor participación ciudadana y de organizaciones sociales en los procesos legislativos. Nuestros parlamentos deben facilitar el monitoreo ciudadano del trabajo legislativo, para que de manera oportuna, adecuada y periódica se evalúe los niveles de transparencia y participación de nuestras actividades.

4. Impulsar el concepto de lo abierto en la representación política. Entendiendo que las Instituciones Legislativas somos garantes de la soberanía popular, estamos en la obligación tanto de promover la transparencia de nuestros parlamentos y de sus miembros, como la rendición de cuentas y el acceso al ciudadano, rescatando la idea de que la información que generamos no nos pertenece, sino que la administramos, por lo que tenemos responsabilidad de facilitar su acceso.

5. Solicitar a la OEA su apoyo en la socialización e institucionalización entre los Poderes Legislativos del sistema interamericano, de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos con el fin incorporar este instrumento como un eje rector para la cooperación y la diplomacia parlamentaria en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en la gestión legislativa.

6. Impulsar la transparencia en aquellas entidades que manejen fondos públicos con el fin de lograr una rendición de cuentas integral, promoviendo una cultura de transparencia que permita a los ciudadanos y ciudadanas una herramienta para asegurar el acceso a información pública incluso en entidades privadas.

7. Integrar lo señalado en la Declaración de Transparencia Parlamentaria basada en acuerdos de la comunidad parlamentaria internacional, firmada en el año 2012.¹²⁰

2015 Segundo Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos (Santiago de Chile, 6 de agosto de 2015).

En el encuentro de la Red de 2015 se socializó la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos, y se invitó a los Poderes Legislativos a suscribirla mediante sus comisiones de ética u otras comisiones afines.

Entre sus acuerdos, adoptó el siguiente:

2. Generar un espacio de diálogo acerca de la comunicación política de la labor parlamentaria.

Con el apoyo de expertos y líderes políticos, se pretende identificar las estrategias de comunicación que se están utilizando para transmitir el trabajo parlamentario, el uso de nuevas tecnologías, la forma en que se puede mejorar la interacción con la sociedad civil y el rol de los medios de comunicación que cubren el trabajo parlamentario. (II Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos: 12-13)

2017 Hace menos de seis meses, ParlAmericas y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) se han reunido en Costa Rica para adoptar varias medidas en relación con la transparencia, entre las cuales están las de promover una hoja de ruta hacia la apertura legislativa e implementar el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en los países miembros de ParlAmericas, de acuerdo con los recursos y medios a su alcance, con la finalidad de evaluar los futuros avances de parlamento abierto en las Américas y el Caribe.

¹²⁰ Ídem.

Es de primera necesidad luchar por la concreción de esas medidas, debido al extenso impacto que tendrán, puesto que la RLTL reúne a 24 organizaciones de la sociedad civil en 13 países de Latinoamérica que tienen dentro de su misión la promoción de políticas de transparencia y apertura a la ciudadanía del quehacer legislativo. Actualmente está integrada por organizaciones de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Por su parte, ParlAmericas es la red de legislaturas nacionales de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y desde 2001 actúa como un foro independiente para los parlamentarios de las Américas y el Caribe comprometidos con el diálogo político cooperativo y con la participación en el sistema interamericano. Está integrado por los parlamentos nacionales de 35 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Su sede permanente se encuentra en Ottawa, Canadá.

4. QUÉ NOS RESTA POR HACER EN NUESTROS CONGRESOS

Habiendo llegado a este punto del trabajo, en el que he revisado la vastedad de las medidas adoptadas en materia de probidad, transparencia y lenguaje claro en nuestro Congreso Nacional, he de confesar que resulta difícil encontrar explicación al descrédito popular de las instituciones parlamentarias.

De hecho, el Informe Parlamentario Mundial de 2012 dice que “hasta la fecha aún no se ha determinado hasta qué punto estas estrategias han mejorado la percepción pública del parlamento, han favorecido la comprensión o mejorado los resultados legislativos”.¹²¹

Sin embargo, con una reflexión no tan profunda es posible advertir que hay muchos espacios en los que se puede avanzar, tanto en el nivel político como en el que compete a la administración parlamentaria.

Una medida muy necesaria que ya se ha mencionado es LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS CONGRESISTAS. Los servidores públicos “en el Gobierno o en el Parlamento, están obligados a informar, justificar y responsabilizarse públicamente por sus actuaciones, constituyendo la presencia de mecanismos de rendición de cuentas sólidos y efectivos un medio fundamental para generar confianza social, siendo este uno de los más importantes desafíos de los parlamentos modernos” (II Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos: 22).

De modo que no basta ser sometidos al escrutinio de los electores solo cuando corresponda su renovación, sino también durante la vigencia de su mandato representativo, de modo de ir configurando o preconfigurando la decisión del elector con miras a la repostulación.

En Chile hemos dado un pequeño paso, al instaurar en la Constitución el deber de los presidentes de las dos ramas legislativas de dar cuenta pública anualmente de las actividades realizadas por las corporaciones que presiden.

Dado que tal medida es insuficiente, en el Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, conscientes de que “el ejercicio mismo de rendir cuenta ya es transparencia”, hemos propuesto en 2015 la siguiente medida:

Rendición de cuenta de cada parlamentario, estandarizada en sus contenidos, mismos que deben ser de fácil comprensión y exposición, reconociendo las particulares características de sus distritos y

121 Unión Interparlamentaria y PNUD (2012). Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>, p. 11.

circunscripciones. Se sugiere organizar audiencias públicas participativas en las que se puedan hacer consultas al parlamentario.¹²²

Recientemente, en junio de 2017, esta propuesta fue tomada por 3 senadores (todos los cuales han ejercido el cargo de Presidente del Senado), quienes han presentado un proyecto de ley que modifica la ley del Congreso Nacional con el propósito de exigir a cada diputado y senador “rendir cuenta pública anual de su labor en su circunscripción o distrito, en una audiencia pública participativa”, dentro de treinta días de terminado el año legislativo respectivo, que contenga, a lo menos, una relación de las iniciativas legislativas que han presentado, su posición en la discusión de los proyectos de ley más significativos, la forma en que han ejercido su rol fiscalizador del Gobierno, y las actividades más relevantes que han realizado en su territorio electoral. Los proponentes dan competencia a la Comisión de Ética y Transparencia para sancionar el incumplimiento de este deber.¹²³

Similar planteamiento han hecho dos diputados en diciembre de 2017.¹²⁴

Otra medida, que seguramente será resistida por el mundo político, es la de IMPONER EXIGENCIAS A LOS CANDIDATOS EN MATERIA DE PROBIDAD. Ya no se trata de exigir un comportamiento probado a los electos, sino de dar un paso más atrevido y hacer exigencias más estrictas a los candidatos, que vayan más allá de los típicos requisitos generales de edad y residencia en el distrito y que también vayan más allá de las tradicionales inhabilidades para ser congresista o de las tan de moda leyes de cuotas de género.

Se trata de revisar antecedentes judiciales de los candidatos (civiles, laborales, comerciales, tributarios y, por cierto, penales) o de exigirles que presenten una declaración jurada pública de no encontrarse afectos a sanciones o condenas en esos ámbitos conjuntamente con la inscripción de la candidatura. Consecuentemente, habrá que responsabilizar a las directivas de los partidos políticos en casos de incumplimiento, e imponerles sanciones de multas, y simultáneamente tener la candidatura por no presentada. El efectivo respeto de una medida de esta naturaleza exige contar con partidos políticos responsables en la forma de seleccionar a sus candidatos y con una administración electoral con mucha autonomía.

122 Consejo de Modernización de la Labor Legislativa (2015). Informe Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, p. 55. Disponible en: <http://consejomodernizacion.congreso.cl/docs/InformeConsejoModernizacion3.pdf>.

123 Proyecto de ley contenido en el boletín N°11292-07, de 21 de junio de 2017, presentado por los senadores Guido Girardi, Patricio Walker y Andrés Zaldívar.

124 Proyecto de ley contenido en el boletín N°11546-07, de 19 de diciembre de 2017, de los diputados Giogio Jackson y Gabriel Boric, que modifica las leyes N°s 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y 18.918, orgánica del Congreso Nacional, en materia de programas de candidatos a diputados y senadores, cuenta pública ciudadana y sanciones por incumplimiento de obligaciones parlamentarias. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12063&prmBoletin=11546-07. En él proponen incorporar en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional la obligación de diputados y senadores de rendir “dos cuentas públicas ciudadanas al año”, las que deberán “comunicarse a través de exposiciones en el distrito o circunscripción y, en general, a través de los diferentes canales de comunicación digital y material con que cuenta el parlamentario”. Añade la propuesta que la cuenta deberá contener “la coherencia de su trabajo con los lineamientos políticos presentados durante la campaña de acuerdo a su programa”, y que “durante la cuenta pública de cada parlamentario, los ciudadanos podrán realizar observaciones, planteamientos o consultas, las que deberán ser respondidas por el parlamentario a través del mismo medio en que fue formulada”.

En esta línea, algunos han planteado medidas como la de exigir a quienes postulen a ejercer cargos de diputados y senadores, en el momento de formalizar sus candidaturas, “FORMULAR UN PROGRAMA DE TRABAJO sobre la manera en que ejercerán sus atribuciones constitucionales y legales en caso de resultar electos”, propuestas que han sido presentadas en 2011¹²⁵ y en 2017¹²⁶.

Vale la pena consignar que una medida como esta última rige en Chile desde 2016, aplicable solamente a las candidaturas a Presidente de la República:

En el caso de las candidaturas a Presidente de la República, sea que se trate de elecciones primarias o generales según corresponda, junto con la declaración de ellas, los candidatos deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que se pretenden desarrollar durante su gestión. De no hacerlo, el Servicio Electoral establecerá un plazo para que se acompañe, bajo apercibimiento de tener por no presentada la candidatura según lo señalado en el inciso segundo del artículo anterior.¹²⁷

También han surgido voces que propugnan la instauración en Chile del REFERÉNDUM REVOCATORIO. Hoy en Chile “es evidente la separación colosal que existe entre la clase política y la ciudadanía. Los ciudadanos discrepan no sólo de las formas en que se ejerce el poder por parte de sus autoridades y representantes, sino que de algo más profundo, que es la distribución que el sistema jurídico burocrático hace de ese poder, que relega la participación política del pueblo al puro acto electoral de constitución de los mandatos de los representantes”.¹²⁸

En Argentina, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lo resume señalando que:

Los problemas de la democracia se resuelven con más democracia y más democracia implica más ciudadanía.

Es necesario pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. Y ello por dos razones básicas:

a) porque la calidad de la democracia es limitada en derechos civiles plenos y expansión de los derechos sociales; b) porque la propia sustentabilidad de los derechos políticos democráticos y la valoración social de la democracia pueden verse afectadas si la ciudadanía no se expande.

Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política para que el ciudadano y más precisamente la comunidad de ciudadanos pueda participar en decisiones sustanciales.¹²⁹

125 Proyecto de reforma constitucional que establece el deber de rendición de cuentas de los órganos y magistraturas públicas y la institución del voto programático, boletín N° 7716-07, de 13 de junio de 2011, presentado por los diputados Rodrigo González, Guillermo Ceroni, Fuad Chahin, Alfonso De Urresti, Felipe Harboe, Enrique Jaramillo, Patricio Vallespín y Adriana Muñoz. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07.

126 Los diputados Boric y Jackson, en la moción boletín 11546-07, de 19 de diciembre de 2017, sugieren obligar a los candidatos a diputados y senadores a presentar un programa junto con la declaración de candidaturas. Los autores buscan “establecer como requisito para postular la presentación de un programa a través del cual la ciudadanía pueda conocer las ideas y propuestas del candidato o candidata, promoviendo un voto informado y el compromiso con los ciudadanos de los respectivos distritos. Junto con lo anterior, la obligación de presentar un programa permitirá un mayor empoderamiento de la ciudadanía, en cuanto a la fiscalización del actuar parlamentario”.

127 Artículo 6° ter, ley N° 18.700.

128 Boletín N° 7716-07, p. 6.

129 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD. Citado en el boletín N° 7716-07.

5. EL APORTE DE LOS FUNCIONARIOS PARLAMENTARIOS

Debido a que los asuntos referidos a la probidad que he mencionado son más propios de los congresistas, a nivel de la administración parlamentaria también se abren interesantes espacios para que los funcionarios parlamentarios formulen sus propuestas en materia de transparencia y uso de lenguaje claro con el fin de avanzar en la mejora de la percepción ciudadana del trabajo parlamentario.

En materia de transparencia y uso de lenguaje claro, los funcionarios se han propuesto aumentar los estándares, particularmente en el ámbito legislativo propiamente tal, mediante medidas como las siguientes.

Una primera medida es GARANTIZAR EL ACCESO A DATOS ABIERTOS. Así como hay un largo viaje desde la publicidad a la transparencia, estamos conscientes de que transparencia es mucho más que un documento pdf publicado en un sitio web. Por eso, en junio de este año se ha participado en sesiones de trabajo en la Cámara de Representantes y en el Senado norteamericanos sobre accesibilidad de los datos, particularmente interesados en el uso de un formato especial para documentos propios de la tramitación legislativa.

Partimos del supuesto de que los sistemas de la información deben ser herramientas útiles para los parlamentarios, para los funcionarios del parlamento y han de proporcionar información comprensible por los ciudadanos. Para lograr esto último es indispensable que los documentos que produce la Cámara sean creados, estructurados y almacenados de manera tal que sean legibles y entendibles por máquinas, es decir, en un formato estándar (p. ej., XML).

El reto de crear documentos legibles por máquinas se está abordando en la Cámara de Diputados de Chile mediante dos enfoques. El primero es la etiquetación de los documentos existentes, como es el caso del Diario de Sesiones. El segundo, definido a raíz de la experiencia en el Congreso norteamericano, es la creación de documentos XML desde el inicio. En ambos casos el resultado es un documento XML que puede ser leído e interpretado por un *software* especializado, de manera que permita extraer adecuadamente la información útil y enlazarlo con otros documentos y con información externa.

Los siguientes pasos de la Cámara de Diputados para el uso de estos documentos en la *web* semántica es crear una plataforma adecuada donde esté definida, entre otras cosas, una ontología apropiada para el ámbito legislativo, la definición de un esquema para validar los documentos y el uso de herramientas tecnológicas para la extracción del contenido relevante de los documentos, además de un estándar para la publicación de los principales documentos legislativos, de modo que puedan ser usados por entidades externas al parlamento, como ministerios, bibliotecas, universidades, organizaciones civiles (ONG), etc., por ejemplo, el estándar Akoma Ntoso, que incluye el esquema XML para los principales documentos legislativos y legales, compatibles con distintos países.

Otra propuesta que acaba de ser planteada por los funcionarios a los diputados -en el marco de las reformas al Reglamento con motivo del aumento del número de diputados de 120 a 155 a contar de marzo de 2018¹³⁰ es CREAR UNA OFICINA PARA LA PRESENTACIÓN DE MOCIONES Y LA FORMULACIÓN DE ENMIENDAS, CON EXPERTOS EN TÉCNICA LEGISLATIVA. La idea reconoce dos orígenes: por una parte, el informe no vinculante que elaboran los letrados en la Asamblea Nacional de Ecuador, y por otra, la actividad del House Legislative Counsel y del Senate Legislative Counsel estadounidenses, entes encargados de la redacción de los proyectos de ley y demás documentos legislativos que los parlamentarios presentan en el marco del proceso de formación de la ley, sobre la base de un enfoque no partidista, imparcial y confidencial.

130 Bolefín N° 11565-07, que reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados con el fin de adecuarlo al aumento del número de diputados y al cambio del sistema electoral establecido en la ley N° 20.840, y de introducirle modificaciones en otras materias. Este proyecto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados en su sesión 115ª, de 18 de enero de 2018. Al informe de la Comisión y su contenido se puede acceder desde el sitio https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12085&prmBoletin=11565-07.

Nuestra pretensión persigue cumplir ambos propósitos: el de Ecuador, en cuanto permite dejar testimonio de la opinión de la Secretaría Legislativa respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad de un proyecto de ley, y también el de Estados Unidos, para ayudar a los congresistas en la redacción de sus iniciativas en el sentido de abordar adecuadamente la temática que se pretende legislar y cumplir con estándares de técnica legislativa y de coherencia normativa tanto interna como externa.

En términos más específicos, y centrándome exclusivamente en lo que dice relación al lenguaje claro, la reforma reglamentaria persigue: incrementar las exigencias para que los proyectos de ley tengan un objeto único, evitando las leyes misceláneas (artículo 11); incorporar en cada artículo de un proyecto de ley un breve epígrafe que identifique su contenido (artículo 12); establecer en el artículo 14 un informe descriptivo de cada moción que ingrese a tramitación legislativa; establecer la obligación para la Secretaría de elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada moción que se presente, que contenga la descripción de la idea matriz, una relación de otras iniciativas que versen sobre la materia en tramitación y las concordancias que deben efectuarse o tenerse presentes con otros cuerpos legales vigentes o en tramitación, las propuestas para mejorar el contenido o redacción del proyecto o alguna de sus normas, los cambios que ameriten las reglas sobre técnica legislativa, entre otras materias (artículo 14 bis).

Finalmente, el programa CÁMARA EN SALIDA es una de las cosas que más efectividad ha demostrado en cuanto a apertura de la Cámara de Diputados hacia la ciudadanía. La ubico en este acápite porque responde a una iniciativa exclusiva de los abogados del Parlamento. Consiste en charlas y talleres sobre el funcionamiento del Congreso y el proceso de elaboración de la ley que los letrados parlamentarios hemos estado impartiendo desde 2011 en todas las facultades de Derecho de las universidades del país, principalmente a alumnos de segundo o tercer año que ya han estudiado el capítulo V de la Constitución.

Esta actividad ha sido muy bien recibida por directivos, docentes y especialmente alumnos, puesto que acerca la Cámara al ámbito académico; sirve para desmitificar muchos errores que los jóvenes tienen acerca del trabajo legislativo y de la actividad política, pues descubren aspectos de la vida de las Cámaras y de la forma de hacer política que no imaginaban; y contrarresta la visión sesgada que sobre esos puntos construye la prensa.

6. CONCLUSIONES

A pesar de los avances en probidad y transparencia parlamentaria, no se logra mejorar la desafección y percepción negativa de los ciudadanos respecto a su labor, probablemente porque la actividad parlamentaria y política no es valorada por una parte importante de la opinión pública.

En consecuencia, la disminución de la confianza pública en las instituciones parlamentarias y en el sistema de partidos políticos plantea el desafío constante de mejoramiento de los estándares de transparencia, probidad y apertura a la ciudadanía que rigen en nuestros Estados (Declaración de Santiago, 2012), ante lo cual los funcionarios parlamentarios tendremos que estar permanentemente atentos -debido a la situación de privilegio en la que nos encontramos- para formular oportunamente las propuestas que permitan a nuestros Congresos superar este ingrato estado en que se encuentran.

Sin perjuicio de lo anterior, las medidas principales deben apuntar a obtener un actuar honesto y probo de los congresistas. Desde ese punto de vista, toda medida que persiga mejorar la percepción que la ciudadanía tiene del Congreso, los congresistas y su labor será estéril si no va precedida o al menos acompañada de un proceso serio y profundo de moralización de la actividad parlamentaria.

REFERENCIAS

Boletín N° 2394-07. Proyecto de ley que establece como obligatoria la declaración jurada patrimonial de bienes a las autoridades que ejercen una función pública (futura ley N° 20.088). Primer informe de la Comisión de Constitución (12 de diciembre de 2002).

Boletín N° 7616-06. Proyecto de ley sobre probidad en la función pública. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8012&prmBoletin=7616-06.

Boletín N° 7716-07. Proyecto de reforma constitucional que establece el deber de rendición de cuentas de los órganos y magistraturas públicas y la institución del voto programático. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8113&prmBoletin=7716-07.

Boletín N° 11053-13. Proyecto de ley que pone término a la distinción entre obreros y empleados en la administración que efectúa el Instituto de Seguridad Laboral.

Boletín N° 11144-07. Proyecto de ley que regula la protección y el tratamiento de datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales.

Boletín N° 11175-01. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal.

Boletín N° 11269-05. Proyecto de ley que moderniza la legislación bancaria.

Boletín N° 11281-13. Proyecto de ley que crea el Seguro para el Acompañamiento de Niños y Niñas que padezcan enfermedades que indica.

Boletín N° 11292-07. Proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, estableciendo la obligación para los Senadores y Diputados de rendir una cuenta pública individual.

Boletín N° 11317-21. Proyecto de ley que amplía el Procedimiento de Relocalización de Concesiones de Acuicultura.

Boletín N° 11371-13. Proyecto de ley que introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual.

Boletín N° 11372-13. Proyecto de ley que crea Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y fortalece el Pilar Solidario.

Boletín N° 11536-07. Proyecto de ley que modifica las leyes N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en materia de programas de candidatos a diputados y senadores, cuenta pública ciudadana y sanciones por incumplimiento de obligaciones parlamentarias. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12063&prmBoletin=11546-07.

Boletín N° 11546-07. Proyecto de ley que modifica las leyes N° 18.700, sobre Votaciones Populares y Escrutinios, y 18.918, orgánica del Congreso Nacional, en materia de programas de candidatos a diputados y senadores, cuenta pública ciudadana y sanciones por incumplimiento de obligaciones parlamentarias. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12063&prmBoletin=11546-07.

Boletín N° 11554-05. Proyecto de ley que crea una sociedad anónima del Estado denominada Intermediación Financiera S.A.

Boletín N° 11565-07. Reforma del Reglamento de la Cámara de Diputados con el fin de adecuarlo al aumento del número de diputados y al cambio del sistema electoral establecido en la ley N° 20.840, y de introducirle modificaciones en otras materias. Disponible en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12085&prmBoletin=11565-07.

Consejo de Modernización de la Labor Parlamentaria (2015). Informe Final Consejo de Modernización de la Labor Parlamentaria. Disponible en: <http://consejomodernizacion.congreso.cl/docs/InformeConsejoModernizacion3.pdf>.

Constitución Política de la República de Chile

Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos. Documento de Acuerdos I Encuentro Interamericano de Presidentes de los Poderes Legislativos, Lima, Perú, 17 y 18 de Julio de 2014, Mesa de trabajo sobre: La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria: ¿Contamos con parlamentos abiertos? Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/actividades/encuentrointeramericano/documentos/AcuerdodelLimaTransparencia.pdf>.

II Foro Interamericano de Presidentes de Parlamentos, Revista del Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Serie América Latina y el Caribe, (136). Recuperado el 30 de septiembre de 2018 de <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/seriealatin136.pdf>.

Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Ley N° 19.886, sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Ley N° 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública.

Ley N° 20.447, que introduce en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional las adecuaciones necesarias para adaptarla a la ley N° 20.050, que reformó la Constitución Política de la República.

Ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses.

Presidencia de la República (2016). Instructivo presidencial sobre emisión de informe de productividad respecto a las iniciativas legales que indica. Disponible en: <http://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/03-Instructivo-Presidencial-002.pdf>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD.

Unión Interparlamentaria y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria. Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>.

EL OBJETO ÚNICO DE LA LEY DE PRESUPUESTOS EN CHILE

Karem Orrego Olmedo¹³¹

RESUMEN

Las leyes de presupuestos, cualquiera sea el país de que se trate, son un tipo de ordenamiento que reviste una importancia fundamental en el manejo de la política económica de un país. Chile no es la excepción a esta regla. Durante el breve plazo para tramitar esta norma al interior del Congreso, se observa un clima de efervescencia, en el cual las negociaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo van marcando la pauta para el éxito o fracaso de la propuesta del Presidente de la República. El resultado del proceso fija un antecedente importante en las relaciones que se generen durante el año entre estos dos Poderes del Estado.

Esta ley tiene ciertas particularidades, que la hacen, desde el punto de vista procesal legislativo, una norma especial. Asimismo, desde la perspectiva de su contenido material, esta normativa también reviste peculiaridades al definir un aspecto tan determinante como es el presupuesto de la nación.

Por otra parte, conocida es la práctica legislativa de utilizar normas vinculadas a una materia para regular otras que, por distintos motivos, requieren ser reguladas en determinado momento. De esta práctica no se ha visto exenta la Ley de Presupuestos. Y si bien su utilización genera las dificultades propias de crear normas heterónomas, en el caso de la Ley de Presupuestos estas problemáticas suelen ser aun más evidentes por estar frente a una norma que pareciera tiene un contenido más o menos definido: “el presupuesto”.

Por lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto analizar las particularidades que se observan en la Ley de Presupuestos en Chile, su concepto y características, su contenido material, la regulación normativa de este, la importancia del objeto único en su caso particular y las consecuencias que reviste la inclusión de normas intrusas en la Ley de Presupuestos para aspectos como la seguridad jurídica.

131 Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Derecho, mención en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomada en Derecho Parlamentario, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Diplomada en Derecho Constitucional, Universidad de Valparaíso. Jefa Sección Historia Legislativa y Parlamentaria, del Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Finalmente, se examinará la jurisprudencia constitucional existente en la materia en Chile y en España; en particular, los pronunciamientos existentes en cuanto al objeto de la Ley de Presupuestos que han marcado hitos jurisprudenciales en la materia en estas dos legislaciones.

1. LEY DE PRESUPUESTOS Y PRINCIPIO DE HOMOGENEIDAD

1.1 Concepto y características de ley de presupuestos

En la legislación chilena no existe un concepto de Ley de Presupuestos. Sin embargo, tratándose de un término compuesto, podemos encontrar una definición legal de los términos que la componen: “ley” y “presupuestos”.

Conforme al artículo 1º del Código Civil chileno¹³², se entiende por “ley” toda “declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. Por su parte, el artículo 11º del decreto ley N° 1263, de 1975¹³³, define “presupuesto” del sector público como “una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”. Así, es posible señalar que la ley de presupuestos vendría a ser una norma cuyo objeto es prescribir la estimación financiera de los ingresos y gastos para el sector público durante un año, compatibilizando recursos disponibles con metas y objetos definidos.

En cuanto a la doctrina nacional, esta no se ha dedicado mayormente al análisis de la Ley de Presupuestos desde el punto de vista conceptual. Uno de los autores que se ha referido al tema es José Luis Cea Egaña, quien define la Ley de Presupuestos como una “normativa periódica típicamente autorizatoria en términos generales o básicos, de un marco que contempla los lineamientos fundamentales de la política de ingresos y gastos, cuya aplicación está entregada al Jefe de Estado” (Cea Egaña, 1992: 425). Esta conceptualización de Ley de Presupuestos como “ley marco” se observa de manera reiterativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno (TC).¹³⁴

Entre las principales características de esta norma se encuentran las siguientes:

- Es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.
- Tiene una fecha de presentación: 30 de septiembre de cada año.
- Debe ser presentada en la Cámara de Diputados.
- Posee un procedimiento especial: se tramita en una Comisión Mixta y Subcomisiones.
- Es una ley compleja en cuanto a su contenido formal. Según Sazo (2001: 93) el texto presentado “no contiene el texto completo de lo que constituiría la llamada ley de presupuestos, sino que todos los guarismos, partidas e ítem y demás consisten en folletos separados por el orden legalmente prefijado”.
- Tiene una vigencia temporal: un año.
- Existe un plazo para su despacho: el Congreso tiene 60 días para despachar el proyecto.
- Limita de manera sustantiva la facultad de los parlamentarios durante la tramitación.

132 Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=172986&idParte=8717776> (septiembre 2017).

133 Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6536> (septiembre 2017).

134 Sentencia del Tribunal Constitucional 254-1997.

- Consagra una sanción en caso de no ser despachada dentro de plazo: regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.
- Puede ser promulgada aquella parte del contenido que no haya sido objeto de observaciones, permitiendo, por tanto, una promulgación parcial.

Principio de homogeneidad

El principio de homogeneidad en el contenido de la ley constituye uno de los principios fundamentales que plantea la técnica legislativa. Según señala Piedad García Escudero (2012: 92), este principio implica dos premisas en relación con lo que cada ley regulará: “un único objeto material; evitando incluir materias ajenas a su objetivo”.

Así, señala la misma autora (2015: 107) que “el contenido de las leyes deber ser homogéneo, regulando una sola materia y, en la medida de lo posible, regulándola por entero”.

Esta idea, tan básica pero tan relevante a la hora de legislar, surge como un mecanismo para hacer frente al aumento de las denominadas “leyes ómnibus” o misceláneas, cuyo objeto es “la modificación de cierto número de leyes (frecuentemente elevado), unidas o no por razones de política coyuntural o por la materia” (García Escudero, 2012: 229).

Para el profesor Miguel Carbonell, el principio de homogeneidad “no significa que se deba hacer una ley para cada asunto que se presente, sino que cada ley debe tener una materia única como contenido y que, además, tal contenido -esencialmente unitario- debe ser reflejado en lo posible en su título” (Carbonell, 1997: 89).

Fundamento normativo en Chile

Desde el punto de vista del objeto de la ley y, en general, desde el desarrollo de la técnica legislativa como ámbito del conocimiento, Chile no ha tenido un quehacer destacado ni desde la perspectiva doctrinaria ni desde la jurisprudencial, y aun menos desde el derecho positivo. Las pocas disposiciones existentes en la materia se vinculan con ámbitos muy específicos de la forma que deben revestir los proyectos de ley.

En lo que respecta al objeto, encontramos disposiciones vinculadas al tema en la Constitución Política de la República y en el Reglamento de la Cámara de Diputados.

La Constitución, en su artículo 69, refiriéndose a las indicaciones, señala: “todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Si bien esta disposición no apunta directamente al objeto único como principio, sí esboza una idea similar al mencionar la concordancia que debe existir entre las indicaciones que se presenten y las ideas matrices de los proyectos respectivos. Ella se incorpora al ordenamiento jurídico con la reforma constitucional de 1970 para enfrentar el fenómeno de las leyes misceláneas.

Para entender este vínculo, es preciso despejar qué se entiende por ideas matrices. Este concepto ha sido fijado por la jurisprudencia constitucional. Según sostiene la sentencia del Tribunal Constitucional rol 719, de 26 de enero de 2007, por ideas matrices se debe entender “la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver”¹³⁵. En otras palabras, las ideas matrices son el objeto del proyecto, lo que se pretende lograr con él. En tal sentido, las indicaciones deben tener

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional rol 719, de 26 de enero de 2007, considerando 12°.

relación con este objeto, manteniendo una unidad entre ellos. Y aun más. La ley no solo exige que exista una relación, sino que ella debe ser directa, y “el concepto de relación directa es antagónico en la historia de la Reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto”.¹³⁶

Así, el referido precepto establece, al menos en el ámbito de las indicaciones, una unidad en el objeto. Claramente, no es la consagración del principio de homogeneidad propiamente tal, pero sí constituye una directriz que limita la utilización de las indicaciones como herramienta para la dictación de leyes misceláneas.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados¹³⁷ contempla algunas reglas en sus artículos 11, 12, y 13 vinculadas a la presentación de los proyectos de ley.

En cuanto al objeto único, el artículo 11 señala: “las mociones deberán presentarse por escrito, con las firmas de no más de diez diputados y redactadas de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia y cada una de sus disposiciones se consigne en artículo separado”.

De esta norma se colige más directamente el principio de unidad de la materia. Sin embargo, se trata de una disposición de rango reglamentario, aplicable solo a una de las Cámaras y que no aplica a la Ley de Presupuestos por tratarse de una norma de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Además, la mantención del texto “en lo posible” entrega un ámbito de libertad en la elaboración de las propuestas, con lo que se podría ver vulnerado el principio.

Objeto único en la Ley de Presupuestos

El objeto, que se desprende de su propia denominación en el caso de la Ley de Presupuestos, es precisamente regular el presupuesto para el sector público. Este se encuentra definido en el artículo 11 del decreto ley N° 1263, de 1975, como “una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”.

Del concepto de “presupuesto” se deriva que el objeto de la regulación son los ingresos y gastos. Como señala Ángel Sazo:

(...) el presupuesto debe contener una adecuada previsión de las necesidades y gastos públicos y de los ingresos con cargo a los cuales se financiarán, posibilitando el equilibrio de ambos rubros, que a su vez refleje y permita ejecutar la programación o política que en materia de gasto público haya sido previamente definida. (Sazo, 2001: 77)

Asimismo, este objeto no solo emana de la denominación misma de la Ley de Presupuestos. En este sentido, me parece interesante destacar el argumento esgrimido en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional rol 1005-2007, que analizaremos en profundidad más adelante. Señalan los requirentes como argumento que la Ley de Presupuestos:

(...) tiene un objeto definido en la Constitución y la Ley. La Carta Fundamental al regularla en el artículo 67 habla de gastos e ingresos. Así, el inciso segundo dice que el Congreso no puede “aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos”. Y que sólo puede “reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos”. Luego, su inciso tercero alude a la “estimación del rendimiento de los recursos”. Enseguida, su inciso cuarto expresa que el Congreso no puede aprobar “ningún nuevo gasto”. La regulación que contiene la Ley de

¹³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional rol 719, de 26 de enero de 2007, considerando 17°.

¹³⁷ Disponible en: http://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf (agosto, 2015).

Presupuestos debe ser la estrictamente indispensable para diseñar, controlar y ejecutar el presupuesto público.¹³⁸

El profesor Martínez Lago, refiriéndose al caso español, formula un planteamiento plenamente aplicable a la situación chilena al sostener:

(...) de la sola consideración de las normas que se han citado se puede deducir que la Constitución atribuye un contenido específico y obligado a la Ley de Presupuestos. Para que pueda hablarse de una Ley de Presupuestos Generales del Estado, habrá que contener los gastos que se autoricen, así como la debida previsión de los ingresos del sector público estatal. (Martínez Lago, 1998: 68)

2. IMPORTANCIA DE LA HOMOGENEIDAD EN LA LEY DE PRESUPUESTOS: AFECTACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

El principio de homogeneidad en el contenido de la ley, en términos generales, funda su importancia principalmente en la observancia de la seguridad jurídica.

Esta fundamentación no genera mayor dificultad en la doctrina española, donde el principio de seguridad jurídica se encuentra reconocido constitucionalmente en el artículo 9.3. El problema surge en Chile, donde no existe un reconocimiento constitucional ni legal de él. Sin perjuicio de ello, se trata de un principio citado de manera recurrente en las sentencias del Tribunal Constitucional, así como por la doctrina. Ello genera como primera dificultad la necesidad de conceptualizar esta noción a la luz del ordenamiento jurídico. Si bien este no es el objeto del presente trabajo, dilucidar algún aspecto de este concepto parece indispensable.

Al respecto, Jorge Bermúdez (2005), actual Contralor General de la República, señala que el principio de seguridad jurídica se encuentra en el artículo 19 N° 26 de la Constitución Política de la República¹³⁹ lo que la doctrina denomina el “contenido esencial de los derechos”.

Agrega el actual Contralor que la seguridad jurídica garantiza “la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes”¹⁴⁰.

Quedándonos con este concepto de seguridad jurídica, resulta evidente que una Ley de Presupuestos con contenido misceláneo afecta la seguridad jurídica. De ella no se espera la regulación de materias ajenas a las presupuestarias, sino que la regulación de un ámbito específico.

Así, la importancia de mantener un objeto único en la ley, y en particular en la Ley de Presupuestos, no es una exigencia de “pulcritud legislativa”. Ella radica en un fin mucho más propio del Estado de Derecho, cual es la seguridad jurídica. Y este fin se refuerza aún más en el caso de las leyes de presupuestos.

Rodríguez Bereijo (1995), al referirse a uno de los efectos perversos del “desdoblamiento normativo” -entendiendo como tal, según Martínez Lago (2016), “el desordenado recurso a las leyes e [sic] Presupuestos como vehículos para regular con carácter general los más variados sectores del ordenamiento jurídico” -, alude como uno de los efectos más graves que genera este fenómeno a la “inseguridad jurídica, derivada de la falta de certeza o certidumbre sobre un derecho vigente sometido a un proceso de constante variación

138 Disponible en: https://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_expediente2.php?id=33981

139 Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: 26º.- La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

140 El Contralor cita la sentencia del Tribunal Constitucional español N° 147 de 1986, fundamento jurídico 4º.

y cambio a través de leyes anuales de Presupuestos en amplios sectores del ordenamiento jurídico muy sensibles a los derechos de los ciudadanos”.

EL OBJETO ÚNICO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LEYES DE PRESUPUESTOS: CASOS CHILENO Y ESPAÑOL

La jurisprudencia constitucional existente en Chile respecto del contenido de la Ley de Presupuestos y, en particular, acerca del objeto de esta norma no destaca por ser abundante. Encontramos cuatro casos en los que se trata la materia:

a) Sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 1, del 19 de enero de 1972, recaído en la Ley de Presupuestos para 1972¹⁴¹: requerimiento formulado por el Presidente de la República. Se declaran inconstitucionales la mayor parte de las normas impugnadas, destacando la existencia de normas que establecían requisitos para proveer cargos públicos, modificando el Estatuto Administrativo a través de la Ley de Presupuestos.

b) Sentencia rol 1005-2007: requerimiento formulado por parlamentarios. Se declara la inconstitucionalidad por contemplarse normas sobre probidad en materia administrativa en la Ley de Presupuestos.

c) Sentencia rol 1867-2010: requerimiento formulado por parlamentarios. Se acoge la declaración de inconstitucionalidad respecto de determinadas glosas y otras se rechazan. En uno de los casos (Glosa 09 Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública) se acoge por cuanto el Tribunal estima que se trata de una norma destinada a regular la administración de fondos en los términos previstos por el artículo 6º del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, por lo que los parlamentarios carecen de facultades para presentar indicaciones en la materia. En el caso de las Glosas 05 y 06 de la Partida 08 Ministerio de Hacienda, el Tribunal rechaza la declaración de inconstitucionalidad. Estima el Tribunal que las glosas no atentan contra la idea matriz de la Ley de Presupuestos, por cuanto el deber de entregar cierta información de carácter presupuestario, según el sentenciador, se encuentra inmerso dentro de uno de los nuevos principios que se agregan a la tramitación presupuestaria y a la Ley de Presupuestos, cual es la transparencia, en virtud de la cual se “obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional”.

d) Sentencia rol 2935-2015: requerimiento formulado por parlamentarios. En esta causa se impugna una serie de glosas relativas a la gratuidad en materia educacional contenidas en la Ley de Presupuestos para el año 2016 debido a diversas razones, entre las que se encuentra establecer por la vía de la Ley de Presupuestos normas de carácter permanente, regular materias alejadas de su objeto constitucionalmente definido, además de atentar contra el principio de igualdad ante la ley. El Tribunal Constitucional desestima la acción en lo que respecta a la afectación de las ideas matrices señalando que la obligación de financiar la gratuidad derivada del programa de Gobierno está incorporada en la idea matriz del presupuesto y las glosas impugnadas establecen la regulación de la forma de ejecución del gasto ya autorizado en el ítem correspondiente.

Respecto de estas sentencias, se observa que ellas se fundan en las siguientes razones:

-La inobservancia de la norma constitucional que establece que las indicaciones formuladas deben tener directa relación con las ideas matrices del proyecto, y

-La utilización de la Ley de Presupuestos, que contempla un procedimiento especial, para modificar normas de carácter permanente de rango distinto al de una ley ordinaria. Sobre este punto, el considerando 32 de la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de enero de 1972 señala:

141 Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/wp-content/uploads/Tomo-1971-1973.pdf> (marzo, 2016).

(...) que son inconstitucionales los artículos 25 y 26 del proyecto de Ley de Presupuesto porque vulneran los dos artículos de la Constitución citados en el considerando precedente. En otras palabras, aparte de no decir relación con la idea matriz o fundamental del proyecto, están modificando leyes permanentes y orgánicas de Servicios Públicos, v. gr., el artículo 59, inciso 2º, de la Ley Nº 10.336 y el artículo 385 del D.F.L. Nº 338, de 1960, respecto del primero, y las leyes orgánicas que regulan la actividad de los servicios autónomos.

Además de estas cuatro sentencias, en especial aquellas que acogen los requerimientos, han formulado algunos planteamientos respecto del objeto de la Ley de Presupuestos en Chile que colaboran en su construcción:

a) Fijan un objeto de la Ley de Presupuestos:

De las sentencias revisadas, queda de manifiesto que el objeto de la Ley de Presupuestos es la regulación de los ingresos y gastos. Al respecto, cabe destacar lo señalado en el considerando 26 de la STC rol Nº 1 de 1972:

(...) tratándose de una ley específica que define o conceptualiza la propia Constitución o una ley, la idea matriz aparece precisada por su esencia en el texto mismo constitucional o legal que la define. Es precisamente el caso de, la especie en que es el propio artículo 44, Nº 4, del texto constitucional el que se encarga de determinar, complementado por los antecedentes de toda índole que se han indicado en los considerandos precedentes, cuál es la idea matriz o fundamental de la Ley de Presupuesto y tal idea no es otra que un cálculo estimativo de entradas y una fijación del monto de gastos.

b) Definen, a su vez, un aspecto directamente vinculado con el principal:

El Tribunal señala en las sentencias enunciadas que, si bien existe una idea matriz u objeto principal en la Ley de Presupuestos, esta debe estar dotada de cierto grado de flexibilidad, considerando también como parte de su objeto la ejecución del presupuesto. Sostiene a este respecto en la sentencia rol 1005-2007: “se admite que en materia presupuestaria se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos”.

c) El requerimiento basado en la inobservancia de las ideas matrices del proyecto por parte de las indicaciones formuladas se estima un vicio de forma: esto se señala de manera expresa en los considerandos Octavo y Noveno de la STC 1005-2007, y no deja de ser interesante, ya que la vinculación que se hace se basa en la categorización de vicio de “procedimiento” a la falta de relación entre las indicaciones y las ideas matrices.

Así, en el caso chileno la jurisprudencia ha delimitado un objeto de la Ley de Presupuestos y el resguardo de este se ha dado sobre la base del imperativo constitucional de carácter procedimental contemplado en el artículo 69 de la Carta Fundamental, que obliga a que las indicaciones deban tener relación directa con las ideas matrices del proyecto. Nada se ha dicho acerca de la falta de seguridad jurídica que acarrea la inobservancia de este principio en las leyes de presupuestos.

Distinto es el caso español. En la legislación española nacional no existe norma que establezca una regla general sobre el objeto único en la ley. Esta idea sí se encuentra contemplada en el Reglamento de la Asamblea Autonómica de Cataluña, el cual en su artículo 107.2 establece una norma similar a la de la Constitución chilena: “la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa”.

En el ámbito jurisprudencial, el tratamiento del objeto en la Ley de Presupuestos Generales ha dado lugar a un avance en la materia.

La primera sentencia que desarrolla un vínculo directo entre el objeto material y el principio de seguridad jurídica en materia de leyes de presupuestos es la sentencia 65/1990. En ella se señala “cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica”.

La segunda sentencia que destaca en la materia es la pronunciada por el Tribunal Constitucional español 76/1992. Este es el primer caso en el que se declara la inconstitucionalidad de un precepto por no tener relación con el contenido material de una ley, en el caso concreto, con la Ley de Presupuestos Generales. En la sentencia se señala que “la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional y por afectar al principio de seguridad jurídica, debido a la incertidumbre que una regulación de ese tipo origina”¹⁴².

En este caso el Tribunal Constitucional español declara la inconstitucionalidad de la norma impugnada, ya que, si bien la materia en cuestión tenía incidencia en la recaudación forzosa de los tributos, ello “no es suficiente para poder afirmar que se dé la necesaria conexión directa de la norma en cuestión con el Presupuesto”.

Se refuerza esta idea en la mencionada sentencia señalando:

(...) es necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.).

Como se aprecia, en esta jurisprudencia se consagra una regla fuerte que vendría a resolver la irregularidad de incluir normas ajenas a las leyes de presupuestos. Sin embargo, esta práctica continuó bajo la forma de las leyes de acompañamiento, “normativa complementaria de los Presupuestos estatales y autonómicos” (Martínez Lago, 2016).

Según señala el profesor Martínez Lago:

(...) la lesión al principio de seguridad jurídica que el Tribunal ha detectado para cuando las Leyes de Presupuestos regularon materias que no guardaban directa relación con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos, o con los criterios de política económica, tratándose de materias que excedían la función constitucional de aquellas, es igualmente constatable cuando las leyes de acompañamiento no se limitan a regular los aspectos que encierran esa conexión material y teleológica con la Ley de Presupuestos a la que sirven. (Martínez Lago, 1998: 152)

CONCLUSIONES

La Ley de Presupuestos en Chile es una norma que reviste las particularidades propias de la materia que trata: la regulación del presupuesto de la nación. Como tal, su configuración normativa es especial, distinta a la de una ley regular, caracterizándose por entregar al Ejecutivo, desde sus orígenes, un rol preponderante en la materia.

142 Sentencia del Tribunal Constitucional español Nº 76 de 1992, fundamento jurídico 4º.

Las características particulares de la Ley de Presupuestos, si bien no han sido abordadas con una profundidad mayor, se encuentran bastante consensuadas, y todas ellas dicen relación con el procedimiento legislativo al que debe someterse esta ley. A mi juicio, estas particularidades se fundan especialmente en la oportunidad que se requiere para que una norma de este tipo sea implementada. No es posible pensar que las mismas reglas generales, en que no existen plazos de tramitación, se puedan aplicar a una norma que requiere estar vigente en un determinado momento, que tiene fecha cierta de inicio.

Lo que claramente no ha sido objeto de un análisis por parte de la doctrina, y muy limitado en el caso de la jurisprudencia, es el aspecto material relativo al contenido de la Ley de Presupuestos. Menos aún la importancia que reviste para esta norma el respeto por el objeto único.

En Chile no existe una directriz general acerca de la necesidad de observar en cada ley el principio de homogeneidad en su contenido. Solo se contemplan dos disposiciones que se vinculan con el tema. De esta carencia normativa se ha subsumido, de alguna forma, el requisito del objeto único a la prescripción constitucional que señala que las indicaciones deben tener directa relación con las ideas matrices del proyecto.

Esta restricción se ha debatido en cuatro requerimientos formulados ante el Tribunal Constitucional chileno a propósito de leyes de presupuestos. Los dos requerimientos que acogieron la inconstitucionalidad se fundaron en la falta de esta relación directa entre las indicaciones formuladas y el proyecto de ley. Sin embargo, ninguna de las sentencias hace referencia a la importancia del objeto material único en las leyes de presupuestos, sino que fundan la admisibilidad en un defecto de forma, un vicio de naturaleza procedimental.

Lo anterior no deja de ser preocupante. Chile tiene una tradición legislativa en la que abundan las denominadas “leyes ómnibus” o “leyes misceláneas”, aun en el ámbito presupuestario. Actualmente, las leyes de presupuestos siguen siendo heterogéneas en su contenido. A través de ellas se han incorporado políticas públicas de alta importancia, cuya vinculación con el presupuesto, a veces, parece ser circunstancial y cuyos alcances van más allá de la anualidad propia que caracteriza esta norma. Un ejemplo patente de esto es el Transantiago, sistema de transporte público incorporado en la Ley de Presupuestos del año 2007.

Para consagrar la importancia del objeto único, el artículo 69 de la Constitución Política es insuficiente: se aplica solo a las indicaciones propuestas durante la tramitación, es decir, no es una norma que vincule desde el contenido original del proyecto, lo que hace que, desde el punto de vista de la configuración normativa, el principio pueda no ser respetado sin que se genere consecuencia o sanción alguna y lleva a extrañar la existencia de un mecanismo idóneo para subsanar el defecto durante su tramitación.

Si a esto se suma la falta de reconocimiento constitucional del principio de seguridad jurídica y el hecho que el Tribunal Constitucional no ha emitido una opinión contundente en la materia, la situación se torna aún más compleja.

En el caso español, donde sí existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto del objeto único en materia de Ley de Presupuestos, la eficacia del pronunciamiento tuvo su revés con la dictación de las denominadas “leyes de acompañamiento”, normas que, regulando aspectos complementarios a la Ley, se refieren a ella y que no se encuentran afectas al pronunciamiento constitucional.

En síntesis, el objeto único en la Ley de Presupuestos es un elemento de su propia naturaleza. Una ley cuya denominación entrega una luz tan clara acerca de su contenido no puede permitir la inclusión de normas intrusas, ni en su origen ni en su tramitación. Tampoco es posible aceptar una extrema flexibilización de su contenido para justificar dicha inclusión. La Ley de Presupuestos debe ser una norma concreta y acotada al tema único que por mandato constitucional se le entrega. La ausencia de norma legal tajante invita al Tribunal Constitucional a tomar un rol más activo en la materia. Cito lo contundentemente expresado por

Olga Feliú y Macarena Letelier, comentando la sentencia 1005-2007, en cuanto señalan que el fallo carece de un análisis más profundo en cuanto a la naturaleza y especialidad de la Ley de Presupuestos, a objeto de sentar una jurisprudencia más contundente sobre el tema, evitando la práctica de incluir bajo esta forma, “numerosos proyectos de trascendencia, con alta inversión de fondos públicos y que importan la implementación de importantes políticas públicas” (Feliú y Letelier, 2008: 34).

REFERENCIAS

Bermúdez Soto, Jorge (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de Derecho Universidad de Valdivia*, XVIII (2).

Carbonell, Miguel (1997). Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas: notas de técnica legislativa. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXX, (89).

Cea Egaña, José Luis (1992). Sobre el principio de legalidad presupuestaria. *Revista Chilena de Derecho*, 19 (3).

Feliú, Olga y Letelier, Macarena. La ley de presupuestos ¿Es propiamente una Ley? *Sentencias Destacadas 2008. Libertad y Desarrollo*, p.34.

García Escudero, Piedad (2012). *Manual de técnica legislativa*. Madrid: Civitas.

García Escudero, Piedad (2015). Técnica legislativa y seguridad jurídica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En Arana, E. (Director) *Algunas problemáticas actuales de la técnica legislativa*. Navarra: Aranzadi.

Laband, Paul (2012). *Derecho Presupuestario. Estudio preliminar de Álvaro Rodríguez Bereijo*. Madrid: Tecnos.

Martínez Lago, Miguel Ángel (2016). Los límites de la justicia constitucional: la interpretación constitucional y la técnica jurídica en las leyes de contenido heterogéneo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106.

Martínez Lago, Miguel Ángel (1998). *Ley de Presupuestos y Constitución*. Madrid: Trotta.

Nogueira, Humberto (1994). *Derecho Constitucional*. Santiago: Jurídica.

Orozco, Jesús (2008). Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, pp. 793-858.

Rodríguez Bereijo, Álvaro (1970). *Introducción al Presupuesto del Estado*. Madrid: Tecnos.

Rodríguez Bereijo, Álvaro (1995). Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario: cuestiones resueltas y temas pendientes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 44.

Sazo Reyes, Ángel (2001). *Análisis de la facultad de control del Parlamento en la Ley de Presupuestos en la República de Chile*. Memoria para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas. Universidad de Talca.



LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS A 50 AÑOS DESDE SU PRIMER RECONOCIMIENTO LEGAL EN EL CONTEXTO DEL PLAN DE PROMOCIÓN POPULAR

Jaime Rojas Castillo¹⁴³

La Democracia no solo consiste en que “el pueblo concurra a las elecciones cada cierto tiempo, a delegar su opinión en algún gobernante que elige, sino que consiste, principalmente, en que el pueblo pueda opinar, a través de sus propios organismos de expresión”¹⁴⁴.

1. INTRODUCCIÓN

El 7 de agosto de 2018, se cumple medio siglo desde la publicación en el Diario Oficial de la Ley N° 16.880, sobre Organizaciones Comunitarias, la cual las reconoce por primera vez, les otorga personalidad jurídica, una estructura determinada y atribuciones. Esta normativa constituye, además, un eslabón esencial en el Plan de Promoción Popular del Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva.

El Programa de Gobierno del Presidente Frei Montalva implicó una transformación radical de las estructuras económicas, sociales y políticas existentes en la época, cuyos efectos pasaron a formar parte de las consecuencias que marcaron profundamente nuestra sociedad y que, lamentablemente, contribuyeron de alguna forma u otra a desencadenar los hechos oscuros de nuestra historia reciente.

La Promoción Popular, objetivo principal del Gobierno, consideró la participación de quienes permanecían al margen de la toma de decisiones, centrando su interés en la participación del pueblo como un elemento central para el desarrollo del país, el que debía ser conducido por todos y no solo por la elite gobernante.

143 Jaime Rojas Castillo. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Valparaíso. Abogado. Diplomado en Derechos Humanos, mención Participación, Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad Alberto Hurtado. Investigador de la Unidad de Historia Política y Legislativa, Departamento de Servicios Legislativos y Documentales, Biblioteca del Congreso Nacional.

144 Jorge Santibáñez Ceardi, Diputado informante de la Comisión de Gobierno, Cámara de Diputados, proyecto de ley sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Cámara de Diputados, sesión 63ª, ordinaria, 10 de febrero de 1966, pp. 5773-5774.

La organización del pueblo, en consecuencia, fue clave para lograr estos objetivos: los ciudadanos pasan de ser sujetos destinatarios a actores principales en el desarrollo del país; su opinión debía ser considerada no solo en los actos eleccionarios, sino que también debía ser expresada en todas las instancias de organización social.

Para cumplir el objetivo anterior, el Presidente Frei Montalva puso en marcha una amplia agenda legislativa. En ella reconoce las organizaciones comunitarias existentes, las que naturalmente se constituían para mejorar la vida de sus miembros, en un contexto social generado por la emigración del campo a la ciudad. Las condiciones miserables de vida de un gran número de personas hacían imprescindible la generación de políticas integrales que abordaran el problema. Pero el Gobierno va más allá: su tarea no solo es solucionar los problemas de vivienda, salud, educación, etc., sino establecer mecanismos de participación que incorporen la experiencia de organización social como fundamental en la vida democrática del país.

En este contexto, el Congreso Nacional juega un rol fundamental: no solo es el contrapeso de la actividad del Ejecutivo, sino que es el lugar donde se debatieron las leyes que permitieron las transformaciones propuestas por el Gobierno. En el Parlamento se configuró la participación de los campesinos en la propiedad de la tierra y en los sindicatos; el reconocimiento de las organizaciones comunitarias; la participación de la inmensa mayoría de los ciudadanos en los destinos del país, y el reconocimiento de la dignidad de las personas, con independencia de su posición social.

Por las razones anteriores, nos parece una necesidad relevar este acontecimiento, como reconocimiento a todos aquellos que incorporaron en nuestra legislación, en medio de la discusión parlamentaria o desde el Ejecutivo, nociones nuevas sobre la importancia de la participación del pueblo en los destinos del país y la contribución del Congreso Nacional en la permanente lucha por los derechos políticos, económicos y sociales.

2. LA REVOLUCIÓN EN LIBERTAD, TRANSFORMACIONES PARA UN NUEVO CHILE

El Diputado Renán Fuentealba, al explicar en 1963 las razones del futuro triunfo del candidato de la Democracia Cristiana en las elecciones del 4 de septiembre de 1964, señaló: “Chile debe escoger un camino, no sólo para los seis años siguientes, porque aquí como en toda América Latina estamos viviendo una hora en que las decisiones tendrán una larga repercusión histórica.” (Fuentealba, 1963: 30). No estaba equivocado. Las transformaciones sociales del Chile de los 60 importan un intento macizo por promover la mayor participación posible, particularmente de los pobladores de las zonas marginales de las grandes ciudades, que en la pobreza extrema son capaces de organizarse y contribuir desde su forma de organización en la solución de sus problemas.

El candidato Eduardo Frei Montalva, al cierre de su campaña presidencial, el 21 de junio de 1964, señalaba que él y su movimiento representaban la realización de “grandes tareas en el porvenir de la Patria. Tareas que significan una revolución en libertad. Una transformación profunda de Chile.” (Gazmuri, Arancibia y Góngora, 1996: 399). Estas palabras constituyen la clave para comprender los cambios que se inician con su Gobierno, y en ellas se entienden los proyectos de ley que se someten a tramitación en el Congreso Nacional¹⁴⁵. Un Gobierno marcado por el panorama internacional, “con las dinámicas y alineamientos, voluntarios o forzados, de la Guerra Fría” (Correa, 2016: 147), y la creciente marginalidad producto de la emigración a las ciudades.

145 Cabe hacer presente que la llamada “Revolución en Libertad”, pese a los objetivos perseguidos, no significó algo positivo para algunos, como el Diputado Palestro, quien llegó a decir que si “...ha habido alguna vez una gran estafa política en los fastos de la historia, habría que señalar como arquetipo de ella a la llamada revolución en libertad.” (Cámara de Diputados, sesión 12ª, 28 de junio de 1966, p. 1383).

La sesión 8ª, ordinaria, de la Cámara de Diputados, celebrada el 16 de diciembre de 1964¹⁴⁶, da cuenta del mensaje del Presidente de la República en que solicita facultades extraordinarias para dictar normas en determinadas materias:

Los objetivos más importantes de mi programa de Gobierno, en el orden del régimen interno, se pueden resumir en la necesidad de promover el desarrollo económico acelerado, de democratizar la vida social y económica y de impulsar reformas básicas, que hagan realidad la participación popular, en las decisiones más fundamentales del Estado y la comunidad.¹⁴⁷

Siguiendo el Programa, el Gobierno impulsó reformas estructurales en los márgenes de la ley, reconoció la dignidad del pueblo y le otorgó “nuevos niveles de responsabilidad y conducción”¹⁴⁸, transformó la propiedad y explotación del campo, impulsó la industrialización, reformó y democratizó el régimen político, aumentó la cobertura en educación básica, proporcionó viviendas a los más desposeídos, promovió el empleo, fomentó el comercio internacional y fortaleció las relaciones internacionales, tareas que correspondían al pueblo:

Porque así como nadie podría reemplazar a los chilenos en el progreso de Chile, así tampoco, dentro de nuestro país, nadie, ninguna personalidad, ninguna élite, ningún grupo o clase social puede reemplazar a la energía de la comunidad entera en una tarea que sin ella no podría jamás realizar íntegra y ordenadamente. (Gazmuri *et al.*, 1966: 199)

Las profundas reformas que comprendía la Revolución en Libertad hacen decir a algunos autores que ella representó un “propósito hegemónico de la Democracia Cristiana, que aspiraba a representar por sí misma al conjunto de la sociedad (...), evitando la negociación de sus proyectos con otras fuerzas políticas” (Correa *et al.*, 2015: 250).

La transformación política-social perseguida por el Gobierno requirió un andamiaje jurídico que le diera sustento. En este contexto, el Congreso Nacional, luego de extensos debates, despachó los proyectos:

-De Sindicalización Campesina (Ley Nº 16.625), que incorpora a la vida política y sindical a los campesinos. Esta “se ubica al mismo nivel de la Ley de Sufragio Femenino de 1949, o la que la propia Reforma Agraria de 1967, en cuanto a su impacto en el sistema político y social chileno” (Rubio, 2017: 123).

-De Reforma Agraria (Ley Nº 16.640), que pone “fin al orden hacendal, de raigambre centenaria, en el cual se había sustentado históricamente el orden social y político del país” (Correa *et al.*, 2015: 250).

-De Organizaciones Comunitarias (Ley Nº 16.880), que las reconoce y regula por primera vez en la legislación nacional, dotándolas de personalidad jurídica, de atribuciones y de estructura a nivel local y nacional.

-De reforma constitucional sobre el derecho a sufragio (Ley Nº 17.284). Esto ocurre casi al final del mandato del Presidente Frei Montalva. Reduciendo la edad para ejercer el derecho a sufragio y elimina los requisitos de saber leer y escribir para ejercerlo.

Las leyes citadas reconocen la participación de las organizaciones como fundamental y consagran el principio de corresponsabilidad en el fortalecimiento de la democracia, puesto que se abandona la idea

146 Para la elaboración del presente trabajo se han tomado las sesiones legislativas de la Cámara de Diputados y del Senado disponibles en línea en sitio web Historia Política y Legislativa, de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Sin embargo, en adelante se consigna solo la Corporación, el número de la sesión y la página donde se encuentra la intervención parlamentaria de nuestro interés. Los textos de las sesiones a que hacemos referencia se encuentran en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/periodos_legislativos?periodo=1925-1973.

147 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 8ª, ordinaria, 16 de diciembre de 1964, p. 544.

148 El Gobierno Nacional y Popular. Resumen del Programa de Gobierno de Frei, destinado a servir de guía a los Jefes de los Frentes y Dirigentes de la Campaña, en general. 1965, p. 2.

de que las elites son los únicos actores relevantes: ahora los campesinos, los pobladores y los analfabetos tienen derecho a organizarse y, sobre todo, a participar en la construcción de sus destinos.

3. LA PROMOCIÓN POPULAR, UN PROGRAMA PARA PROFUNDIZAR LA DEMOCRACIA

Intrínsecamente unido a la Revolución en Libertad se encuentra el Plan de Promoción Popular¹⁴⁹, el que se “formuló de manera transversal” (Montalva y Uarac, 2013: 251) en el Programa del Gobierno del Presidente Frei Montalva, cuya finalidad fue “terminar con la marginalidad de grandes conglomerados sociales que carecían de organización y participación”¹⁵⁰. Su fundamento se encuentra en “el descrédito de la política cupular, en la medida que ésta restringía la participación sólo a aquellos que se encontraban vinculados a organizaciones partidistas” (Correa *et al.*, 2015: 250), principalmente los sindicatos de trabajadores, dejando fuera las personas “hasta ese entonces marginadas y, por tanto, altamente susceptibles al descontrol político y social” (Correa *et al.*, 2015: 251). Asegurar su participación, entonces, fue además un medio de control de posibles conflictos, producto de las condiciones de pobreza y desorganización de gran parte de la población, sin prever que esos objetivos pasarían a formar parte de otro problema: el creciente descontento del pueblo organizado.

3.1 La Consejería Nacional de Promoción Popular (CNPP)

Para erradicar la marginalidad de grandes conglomerados sociales que carecían de organización y participación, el Gobierno creó en diciembre de 1964 la “Consejería Nacional de Promoción Popular [CNPP] encabezada por el ingeniero Sergio Ossa Pretot” (Montalva y Uarac, 2013: 251), la que elabora un diagnóstico “sobre la realidad nacional y [plasma] en un discurso público coherente [la justificación de] las medidas y los planes específicos del gobierno” (Montalva y Uarac, 2013: 251). La CNPP¹⁵¹, inicia sus funciones “sin contar con una estructura legal propia que respaldase su accionar y le otorgara la autonomía requerida para ejercer el rol articulador y transversal que se esperaba de ella.” (Montalva y Uarac, 2013: 251). Para ejercer su rol, “utilizó la estructura de otra institución, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), un mecanismo útil pero insuficiente” (Gamboa y Mena, 2016: 133), de ahí la necesidad de contar un marco jurídico adecuado a sus fines.

Un primer intento por dotar de reconocimiento legal a la CNPP se encuentra en el mensaje del Presidente de la República de 16 de diciembre de 1964, con el que solicita facultades extraordinarias al Parlamento para dictar normas en diversas materias, entre ellas, Viviendas y Promoción Popular¹⁵². Respecto a al tema que nos ocupa, el mensaje expresaba que: “La promoción popular compromete el principio del desarrollo democrático de la sociedad porque significa integrar personas y grupos de la vida social, cultural, cívica y económica del país.”¹⁵³. Por otra parte, reconoce la existencia de “un conjunto de organizaciones de

149 El Gobierno de Eduardo Frei Montalva ocupa todos los espacios posibles para explicar qué es “Promoción Popular”. Emplea incluso medios audiovisuales donde plantea que “los problemas de todos deben ser enfrentados por todos (...) todos necesitan las mismas cosas y que entre todos podrán conseguir la solución”. Promoción Popular. Gobierno de Eduardo Frei Montalva. En: CasaMuseo Eduardo Frei Montalva, 21 de octubre 2015. Recuperado el 22 de enero de 2018 de <https://www.youtube.com/watch?v=p hmMRy w z Ri Y & t = 18 s>

150 Sexto Mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, p. 27. Recuperado el 20 de enero de 2018 de https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/discursos/detalle?tipo=presidentes

151 No obstante no contar con una estructura jurídica propia y no superar los trámites legislativos con miras a reconocerla legalmente, la CNPP continuó existiendo durante el Gobierno del Presidente Salvador Allende con el nombre de “Consejería de Desarrollo Social”.

152 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 8ª, ordinaria, 16 de diciembre de 1964, p. 544.

153 *Ibid.*, p. 546.

base, que responden a necesidades objetivas del pueblo, formadas espontáneamente¹⁵⁴ y que no encontraban un adecuado reconocimiento en la legislación existente. Sobre los fines de la promoción popular, el mensaje es claro al señalar que ella está “destinada a vincular efectivamente al pueblo y a sus organizaciones, en todos los niveles, con los Poderes Públicos, a elevar la condición de los sectores desplazados o marginados, a estimular el progreso de la sociedad democrática que incorpora a su seno las diversas formas de convivencia y asociación que surgen de la iniciativa popular.”¹⁵⁵. Palabras que reflejan que Frei “era un Presidente moderno, comprendía la política de un modo integral” (Gamboa y Mena, 2016: 129), y que esta englobaba a todos los estamentos de la sociedad.

Los aspectos señalados anteriormente denotan la urgencia del Gobierno por llevar adelante su programa. El artículo 5º del proyecto formulado en el mensaje en comentario contemplaba la facultad para reconocer legalmente las organizaciones populares existentes y adoptar medidas para promover la creación y funcionamiento de otras¹⁵⁶, entre ellas, las juntas de vecinos, no obstante encontrarse en trámite en el Congreso un proyecto de ley sobre la misma materia, hecho que refuerza el argumento sobre el supuesto propósito del Gobierno de sustraer ciertas materias del debate parlamentario. Finalmente, las facultades solicitadas no fueron concedidas.

Un segundo intento legislativo para regular la CNPP se encuentra en la moción del Diputado Jerez (y otros), que regula el reconocimiento de las organizaciones comunitarias, citado en el segundo informe de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, en que se incorpora el Título VI “De la Consejería Nacional de Promoción Popular, su composición, facultades y patrimonio”¹⁵⁷. El nuevo Título, que comprende los artículos 65 a 81, “crea una persona jurídica de derecho público con el nombre de ‘Consejería Nacional de Promoción Popular’, institución autónoma, con patrimonio distinto al Fisco, funcionalmente descentralizada y que se relacionará con el Gobierno directamente a través del Presidente de la República”¹⁵⁸.

La propuesta de crear este organismo autónomo entrabó la tramitación legislativa del proyecto sobre organizaciones comunitarias, lo que obligó al Ejecutivo a introducir una indicación para suprimir el Título VI -la que fue aprobada en la Cámara de Diputados el 17 de enero de 1968¹⁵⁹- y de, este modo, seguir adelante con su tramitación.

El 4 de noviembre de 1966, el Presidente Frei Montalva señalaba a los militantes de la Democracia Cristiana su convicción de que con la Promoción Popular “se va a afirmar la organización del pueblo a través de los sindicatos y de las Juntas de Vecinos.” (Gazmuri *et al.*, 1996: 410). Señala, además, que siente “como nunca la necesidad de que el pueblo se organice” (Gazmuri *et al.*, 1996: 410-411), ya que “los centros de poder estables, muchas veces absurdamente minoritarios, pasada la elección, tienen sobre la vida de Chile una gravitación que no les corresponde” (Gazmuri *et al.*, 1996: 411). Por tanto, era urgente romper con esta inercia en materia de participación, puesto que “la Promoción Popular (...) no es sólo una idea ni una bandera electoral; es la necesidad profunda de transformar de una manera orgánica las estructuras básicas de nuestra sociedad” (Gazmuri *et al.*, 1996: 411).

154 Ídem.

155 Ídem.

156 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 8ª, ordinaria, 16 de diciembre de 1964, p. 551.

157 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 12ª, ordinaria, 28 de junio de 1966, p. 1245.

158 *Ibid.*, p. 1258.

159 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 32ª, ordinaria, 17 de enero de 1968, p. 2883.

4. LOS DIPUTADOS DEL COMITÉ DEMÓCRATA CRISTIANO Y EL DEBATE SOBRE LA PROMOCIÓN POPULAR

El tema se presentó particularmente complejo en el seno del Congreso Nacional. Las fuerzas de izquierda y de derecha eran reticentes: los cambios impulsados por la Democracia Cristiana podrían consolidar en el futuro los resultados de las elecciones parlamentarias de 1965, en que ella “con más de un 42% de los votos, obtuvo 82 de los 147 escaños de la Cámara de Diputados” (Correa *et al.*, 2015: 245). Por su parte, la alianza de conservadores y liberales “lograron en conjunto sólo el 12,5% del apoyo de la ciudadanía” (Correa *et al.*, 2015: 245), obteniendo solo 9 diputados: 3 conservadores y 6 liberales; este resultado significó “el fin de los partidos que históricamente habían representado a la elite tradicional en sus vertientes laica y católica” (Correa *et al.*, 2015: 245).

En la sesión 7ª, ordinaria, de la Cámara de Diputados, de 9 de junio de 1965, integrantes del Comité Demócrata Cristiano explican el significado de la Promoción Popular.

Para el Diputado Alberto Jerez, uno de los autores del Proyecto, es:

(...) el conjunto de tareas, iniciativas y medidas que conduzcan al pueblo a la plena solución de los problemas políticos, económicos y sociales. De manera que, tanto el sistema de organización de entidades populares del tipo de las juntas de vecinos como las tareas de promoción del pueblo para mejorar su situación, no son sino medidas complementarias de una filosofía central.¹⁶⁰

Por su parte, el Diputado Manuel Valdés se refiere a los destinatarios de la promoción popular:

Los marginados, producto del subdesarrollo, están más allá del pacto social y buscan afanosamente la solución de sus problemas a través de la acción directa de sus organismos. En la promoción popular, encuentran su reconocimiento legal estos organismos de base, sean juntas de vecinos, centros o comités de barrios.¹⁶¹

Agrega que la Democracia Cristiana:

(...) no entiende la promoción popular como una guardería infantil ni como una institución encargada de colocar pilones de agua, sino como la organización de la gran masa de los marginados, como el cumplimiento de las aspiraciones más profundas del subproletariado, que no ha logrado encauzarse a través de los organismos normales de adelanto.¹⁶²

Los diputados citados refuerzan la idea sobre la necesidad de realizar transformaciones, razón por la cual es necesario contar con las facultades normativas solicitadas al Congreso. Sin embargo, no todos comparten la forma en que se debe abordar esa urgencia. El Diputado Olave, del Comité Socialista, afirma que no son contrarios “a acelerar una auténtica promoción popular. [Y], por sobre todas las cosas a incorporar a la comunidad en los planes de desarrollo económico y cultural del país, pero sin atropellar nuestra Carta Fundamental”¹⁶³. Tal como estaban concebidas las normas, particularmente aquellas relativas a la CNPP, estas otorgaban un “enorme poder (...) en la estructura administrativa del Estado” (Gamboa y Mena, 2016: 136) y existía la sospecha de ser un instrumento del partido gobernante para “el servicio de sus propios intereses partidistas” (Gamboa y Mena, 2016: 136).

160 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 7ª, ordinaria, 9 de junio de 1964, p. 726.

161 *Ibid.*, p. 724.

162 *Ídem.*

163 *Ídem.*

5. REFERENCIA A LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS INGRESADOS A TRAMITACIÓN LEGISLATIVA ENTRE 1963 Y 1964

Sin considerar el mensaje sobre facultades normativas, dos son las iniciativas que se tramitaron en el Congreso y que pretendían regular las organizaciones comunitarias, particularmente las juntas de vecinos:

a) Moción del Senador Radomiro Tomic

Un primer proyecto lo encontramos en la sesión 50ª, ordinaria, del Senado, celebrada el 22 de enero de 1963, que da cuenta de la “Moción del Señor Tomic con la que se inicia un proyecto sobre reconocimiento legal a las Juntas de Vecinos”¹⁶⁴. La moción lleva, además, las firmas de los Senadores Frei, Pablo y Echavarrí. Este proyecto concibe a las juntas de vecinos como “órganos colaboradores de la administración comunal”. El Senador Tomic sostuvo que el: “enorme aumento de la población urbana en Chile y la multiplicación y el agravamiento de problemas sociales (...) no pueden ser remediados satisfactoriamente dentro de la organización tradicional del poder y de la iniciativa pública”.

En su concepto, las juntas de vecinos son “el ayuntamiento de los vecinos: en esencia, el municipio del barrio, que vela por el bien común y aporta sus esfuerzos y dinero para resolver sus problemas.”. Además, señala que “la ley chilena (...) les niega incluso el derecho a denominarse ‘juntas de vecinos’, porque ese nombre lo tiene asignado a un organismo que eventualmente puede funcionar, en caso de disolución de una municipalidad.”¹⁶⁵.

b) Moción de los Diputados Alberto Jerez, Renán Fuentealba, Eugenio Ballesteros, Ricardo Valenzuela, Pedro Muga, Juan Argandoña y la Diputada Graciela Lacoste.

Un segundo proyecto en la materia tiene su origen en una moción presentada en la sesión 9ª, ordinaria, de la Cámara de Diputados, de 24 de junio de 1964¹⁶⁶, tres días antes de que Eduardo Frei Montalva pronunciara en el Parque Cousiño el “Discurso de la Patria Joven”.

Esta moción toma como referencia el proyecto del Senador Tomic, “abordando solamente el aspecto de legalización de las Juntas de Vecinos, separando del primitivo proyecto (...), aquella parte relativa a las expropiaciones de predios urbanos, porque (...) planteaban problemas de orden constitucional”¹⁶⁷.

Entre sus fundamentos se menciona:

(...) la actual crisis de la organización administrativa del país, tanto en la esfera comunal como en la nacional, se debe en gran parte a la ausencia de una efectiva vinculación con las comunidades a que dicha organización debe servir, a que muchas veces las necesidades de una región desbordan la capacidad de acción de las actuales estructuras administrativas.¹⁶⁸

Releva, además, que “la inoperancia de los organismos administrativos tradicionales, es lo que ha obligado a los vecinos a organizarse para defender sus derechos y promover el progreso de sus barrios.”¹⁶⁹. Por tanto, el objetivo del proyecto es justamente “incorporar plenamente a la vida institucional del país a estas organizaciones espontáneas.”¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Senado, Diario de Sesiones, sesión 50ª, ordinaria, de 22 de enero de 1963, p. 3430.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 3487-3490.

¹⁶⁶ Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 9ª, ordinaria, de 24 de junio de 1964, pp. 736-742.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 736.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 737.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 738.

¹⁷⁰ *Ídem.*

6. ALGUNOS ASPECTOS GENERALES DE LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA RELATIVA AL PROYECTO DE LEY SOBRE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

Al ponerse en discusión el proyecto, el Diputado Santibáñez, informante de este, señaló que la Comisión de Gobierno Interior tenía la convicción sobre la imposibilidad de realizar cambios profundos sin la participación activa del pueblo, puesto que solo en la medida que este “vaya teniendo conciencia de su papel decisivo en la construcción de la nueva sociedad chilena, será posible tener un gran avance social, preservando la democracia, la libertad y el orden.”¹⁷¹. Y agrega que la democracia no solo consiste en que “el pueblo concurra a las elecciones cada cierto tiempo, a delegar su opinión en algún gobernante que elige, sino que consiste, principalmente, en que el pueblo pueda opinar, a través de sus propios organismos de expresión”¹⁷², es decir, su participación es fundamental en un sistema democrático y esta no termina con el ejercicio del derecho a sufragio en determinada elección.

Al analizar el debate sobre el proyecto en cuestión, se observa la tensión entre, por un lado, aquellos que ven en él un intento por utilizar políticamente a estas organizaciones, particularmente a las juntas de vecinos y a los centros de madres y, por otro, la intensión del Gobierno en avanzar aceleradamente en su tramitación con el objeto de “promover la plena organización del pueblo a todos los niveles de su actividad y organizar su activa participación en el desarrollo de la vida nacional”¹⁷³. Así, los temas referentes a las atribuciones de las juntas de vecinos, particularmente la de establecer prioridades en materia de obras públicas, su participación en el concejo municipal, la dependencia de ellas del Ministerio del Interior y la existencia de un organismo autónomo, de derecho público y con participación en el Gabinete, fueron los que suscitaron los mayores conflictos.

En cuanto a las atribuciones de las juntas de vecinos, el Diputado del Partido Nacional Gustavo Lorca¹⁷⁴ sostuvo que estas corresponden a las municipalidades y, por lo mismo, son contrarias a la Constitución e incluso invaden las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República, además de ser vagas e imprecisas. Advierte que, de aprobarse el proyecto, “se traducirá en una dualidad de organismos, con la consiguiente anarquía y sucesivos conflictos que esterilizarán por completo la actividad local.”¹⁷⁵. Además, afirma que las municipalidades no tienen recursos para afrontar los programas elaborados por las juntas de vecinos; luego, en su concepto, una política sería pasa por “entregar recursos a las Municipalidades, para que puedan, a su vez, realizar el programa de obras...”¹⁷⁶.

En todo caso, en los aspectos señalados el Diputado Lorca se muestra abierto a buscar soluciones que hagan eficaces los mecanismos establecidos en el proyecto.

Sin embargo, es especialmente crítico en cuanto a entregar al Ministerio del Interior la supervigilancia y fiscalización de las organizaciones comunitarias, pues:

(...) hace desaparecer toda eficacia de un funcionamiento libre de las Juntas. Se establece un control estatal tan absorbente, que hará ilusoria toda actividad que no sea dirigida y controlada por el Ejecutivo y, lo que es más grave, por el Gobierno central.¹⁷⁷

171 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 63ª, Ordinaria, 10 de febrero de 1966, p. 5772.

172 *Ibíd.*, pp. 5773-5774.

173 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 12ª, ordinaria, 28 de junio de 1966, p. 1327.

174 Las intervenciones del Diputado Lorca en el debate legislativo sobre el particular parten de la base de su experiencia como Alcalde la Viña del Mar. Como tal, le correspondió abordar los problemas derivados de la instalación de barrios marginales en los cerros de la ciudad.

175 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 12ª, ordinaria, de 28 de junio de 1966, p. 1364.

176 *Ibíd.*, p. 1365.

177 *Ibíd.*, p. 1366.

Por tanto, es en este aspecto donde se aprecia un verdadero conflicto entre las fuerzas políticas y que en cierto modo vienen a configurar los temores de la oposición, puesto que, según Lorca, desaparece la idea de descentralización emanada del proyecto, “para ser reemplazada por un poder centralizador, en el aspecto administrativo, como jamás se había ideado en Chile.”¹⁷⁸.

Por su parte, el entonces diputado de la Democracia Cristiana Luis Maira, informante de la Comisión de Hacienda, al responder las objeciones sobre las atribuciones de las juntas de vecinos, afirma que las limita a “prestar colaboración a la autoridad y a la institución comunal”¹⁷⁹, no invaden las atribuciones entregadas por la Constitución a los municipios y ni tampoco las exceden.

En la discusión del proyecto en el Senado, se genera un interesante debate sobre la concesión de personalidad jurídica a las nuevas organizaciones. El Senador Bulnes San Fuentes no ve necesidad de otorgar personalidad jurídica a las organizaciones funcionales, “porque ésta sería un estorbo para [su] labor.”¹⁸⁰. A lo que el Senador Aylwin responde que la personalidad jurídica no solo significa “la posibilidad de actuar como sujetos de derecho, sino también la de ser dueños de sus sedes sociales y de sus herramientas e instrumentos de trabajo.”¹⁸¹. Sin embargo, Bulnes ve en ellas, y haciendo referencia a los centros de madres, un instrumento político, pues es extraño que estos “estén consignados en el anexo de Subvenciones del Ministerio de Hacienda, que tal vez destina la mitad de sus páginas a esta finalidad.”¹⁸². Aylwin reconoce el peligro de la instrumentalización política y se pregunta si eso “¿justifica aquello negarles la personalidad jurídica? ¿Qué tiene que ver ésta con el aprovechamiento de un partido político o de un Gobierno? Son cosas enteramente distintas.”¹⁸³. Para el Senador Musalem este no es el tema central de la discusión, sino la marginalidad, ya que “significa retraso y tensiones sociales para el pueblo, desconocimiento de sus fuerzas y de su capacidad creadora. Asimismo, implica retraso en el desarrollo político del país y postergación de determinados sectores de la actividad económica.”¹⁸⁴.

En cuanto a la CNPP, el Presidente de la Comisión de Gobierno del Senado, Senador Pedro Ibáñez, insistió en la citada Comisión en que pese a la eliminación de las disposiciones que la regulaban, “se ha restablecido (...), la estructura de una serie de organismos locales en los planos comunal, provincial y nacional, que constituyen, en definitiva, una fuerza que se crea paralela a la autoridad”¹⁸⁵ municipal, con dependencia del Ministerio del Interior, por tanto, “se mantiene el espíritu de hacer de tales organismos, un instrumento de carácter político al servicio de la autoridad.”¹⁸⁶

No obstante los resquemores sobre la posible instrumentalización política por parte del Gobierno de las organizaciones comunitarias, el proyecto logra sortear su tramitación legislativa, consagrando por primera vez su reconocimiento y un cambio de paradigma sobre participación en los procesos políticos y sociales: la elite deja de ser la única rectora de los destinos del país.

178 Ídem.

179 Cámara de Diputados, Diario de Sesiones, sesión 12ª, ordinaria, de 28 de junio de 1966, p. 1342.

180 Senado, Diario de Sesiones, sesión 25ª, ordinaria, de 21 de noviembre de 1967, p. 748.

181 *Ibíd.*, p. 750.

182 *Ibíd.*, p. 752.

183 *Ibíd.*, p. 754.

184 *Ibíd.*, p. 757.

185 Senado, Diario de Sesiones, sesión 59ª, extraordinaria, de 8 de febrero de 1968, p. 2215.

186 Ídem.

7. ASPECTOS RELEVANTES SOBRE PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA LEY Nº 16.880, SOBRE ORGANIZACIONES COMUNITARIAS¹⁸⁷

En su último discurso ante el Congreso Pleno, el Presidente Frei Montalva señaló que “La labor de la Consejería Nacional de Promoción Popular culminó con la dictación de la Ley 16.880 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias”¹⁸⁸. La citada ley constituyó el primer reconocimiento legal de las formas de organización de los pobladores y de las herramientas de solución de sus problemas, relevando la importancia de las organizaciones territoriales como colaboradoras de las autoridades en los planes de promoción social y el fortalecimiento de los mecanismos de participación como esenciales en una sociedad democrática. Cabe señalar que entre 1964 y 1969 “se constituyeron 19.901 organizaciones de base, algo que nunca antes había ocurrido en Chile” (Gamboa y Mena, 2016: 143), de las cuales 3.487 corresponden a juntas de vecinos, lo que equivale al 17,5% del total organizaciones creadas durante este período.

Las disposiciones de la ley, más allá de regular aspectos relativos a la constitución, organización, finalidad y atribuciones de las organizaciones comunitarias, contiene elementos innovadores en materia de participación, que se condicionan plenamente con el espíritu de la Revolución en Libertad promovida por el Gobierno del Presidente Frei Montalva.

En efecto, el artículo 1º, luego de señalar que la ley distingue entre organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional, dispone en su inciso segundo que:

Se reconoce a las Juntas de Vecinos como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades.

El primer elemento importante, entonces, es el reconocimiento de una experiencia local de participación ciudadana de carácter solidario cuyo fin es la defensa permanentemente de sus asociados ante las autoridades del Estado y las municipalidades, defensa que debe ser entendida como participación activa en la elaboración y ejecución de las propuestas formuladas a las autoridades y que no se contraponen a las acciones emprendidas por estas, sino más bien como una colaboración que aporta una mayor conformidad con las necesidades de los pobladores en cuanto conocen cabalmente qué obra implica para ellos un mayor beneficio, puesto que ya no es una cúpula la que toma las decisiones: los vecinos reunidos en su unidad vecinal son quienes toman las decisiones sobre las obras que para ellos implican un mayor progreso.

La redacción del inciso segundo del artículo 1º de la Ley Nº 16.880 refleja, en nuestro concepto, el espíritu de una sociedad que se organiza con el objeto de abandonar las condiciones miserables en que se desenvuelve. Son los miembros de una comunidad de vecinos que, organizados, hacen valer sus derechos ante las autoridades como colaboradores y no como meros entes receptores de los programas del gobierno o alcalde de turno. El elemento central, entonces, es la participación solidaria de los vecinos, con un “componente de corresponsabilidad y compromiso” (Pinto, 2016: 134).

Por su parte, el inciso tercero del artículo 1º de la ley reconoce a las organizaciones comunitarias denominadas “Organizaciones Funcionales”, las que de acuerdo con su artículo 39 “tienen por finalidad representar y promover valores específicos de la comunidad vecinal.” A vía de ejemplo, la norma señala a los “Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y otras que tengan caracteres similares”. Los ejemplos dados por el legislador nos permiten afirmar que la comunidad puede organizarse de la forma que estime conveniente para perseguir fines específicos de acuerdo con sus intereses y que el

¹⁸⁷ Ley Nº 16.880, sobre Organizaciones Comunitarias. Recuperada el 12 de enero de 2018 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28688&tipoVersion=0>

¹⁸⁸ Sexto Mensaje del Presidente de la República de Chile don Eduardo Frei Montalva al inaugurar la legislatura ordinaria del Congreso Nacional, p. 27. Recuperado el 20 de enero de 2018 de https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/discursos/detalle?tipo=presidentes.

rol de estas organizaciones es “expresar el mandato popular, a través de su vinculación con el territorio y la comunidad” (Pinto, 2016: 135).

El inciso final de la norma en comento reconoce “tanto a las Juntas de Vecinos como a las organizaciones funcionales el derecho a constituir organismos que las representen en los distintos niveles de la vida nacional, en Agrupaciones, Uniones, Federaciones y Confederaciones”. En consecuencia, la ley no solo discurre sobre el derecho de pobladores a asociarse en el ámbito vecinal, sino que la organización vecinal puede unirse a otras a nivel municipal, provincial y nacional, dando lugar a nuevas estructuras de participación, cuyo “funcionamiento no puede ser dirigido, ni menos utilizado al arbitrio de los poderes políticos del Estado” (Pinto, 2016: 135), por el contrario, deben representar los legítimos intereses del pueblo, que junto a otras organizaciones reúnen fuerzas en pos de sus demandas y no constituyen un instrumento de los gobernantes, puesto que, tal como lo dispone el artículo 4º, “En las organizaciones comunitarias habrá amplia tolerancia y respeto por la posición religiosa y política de sus socios, quedando prohibida toda propaganda o campaña proselitista con tales fines, dentro de sus locales o actividades.”. Así, la prohibición de la propaganda o campaña proselitista en el texto de la ley es un instrumento para evitar que los fines de estas organizaciones se desvirtúen y terminen transformándose en voceras de la política oficial.

Las juntas de vecinos se componen por unidades vecinales, tanto urbanas como rurales, y deben, según lo dispone el inciso segundo del artículo 7º de la ley, “corresponder al pueblo, barrio, población, sector o aldea en que conviven los vecinos, es decir, aquel territorio que constituye su fundamento natural de agrupación.”. Cabe recordar acá que la ley reconoce una realidad existente, en la que se advierten las relaciones de convivencia y de solidaridad entre los miembros de determinados barrios, poblaciones, aldeas, etc., elementos que son utilizados, según mandato del artículo 8º, para determinar “el territorio jurisdiccional de las respectivas Juntas de Vecinos que existan o que deban existir en la comuna”, considerando, además, la “continuidad física, proceso de formación o constitución, rasgos comunes de las necesidades de la población, sector o loteo”.

Otro aspecto importante es el relativo a los miembros de las juntas de vecinos. El artículo 12 dispone que “Tendrán derecho a pertenecer a la Junta de Vecinos en cuyo territorio habiten, todos los hombres y mujeres mayores de 18 años de edad.”. La norma citada no representa novedad alguna en la actualidad, sin embargo, para la legislación de la época es innovadora, en cuanto permite la incorporación en una organización con plenos derechos a quienes no son ciudadanos¹⁸⁹, permitiéndoles participar en la conducción del desarrollo de comunidad, lo que desde todo punto de vista es un mérito de la ley.

Las finalidades y atribuciones de las juntas de vecinos, como se vio, fue uno de los puntos más debatidos por el Parlamento. En efecto, el artículo 22 de la normativa, en seis numerales, determina un amplio margen de acción de las juntas de vecinos. Del análisis del listado de funciones y atribuciones que consagra el mencionado artículo, se desprende que la voluntad del legislador de la ley Nº 16.880 es permitir la

participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones, la que no solo debe ser considerada, sino que promovida y respetada¹⁹⁰.

189 El artículo 7º de la Constitución Política de 1925, vigente a la época de la publicación de la ley Nº 16.880, disponía que: “Son ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiun [sic] años de edad, que sepan leer y escribir, y estén inscritos en los registros electorales.” El artículo 1º de la ley Nº 17.284, de reforma constitucional, publicada el en Diario Oficial de 23 de enero de 1970, reemplazó la disposición citada, disminuyendo de 21 a 18 años la edad para sufragar y eliminando los requisitos de saber y leer y escribir.

190 La Ley sobre Organizaciones Comunitarias, también conocida como Ley de Promoción Popular, es la expresión del interés por incorporar a quienes carecen de opinión en los asuntos políticos, económicos y sociales del país, los que estaban entregados a una pequeña elite, la que además concentraba los derechos políticos. En ese aspecto, la ley constituye un aporte, a la vez que recoge el espíritu de la legislación internacional en materia de derechos políticos, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito por Chile el 16 de diciembre de 1966, el que en su artículo 25 reconoce a todos los ciudadanos, sin distinción, el derecho a “Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Esta es una idea central tanto del proyecto como de la ley Nº 16.880.

Una prueba de lo afirmado anteriormente es la atribución establecida en el N° 2 del artículo 22: “Promover el progreso urbanístico de la respectiva Unidad Vecinal, con la asesoría de la Dirección de Obras Municipales, donde la hubiere”. Esta disposición cobra gran relevancia como modelo de participación ciudadana, pues son los propios vecinos y vecinas los responsables de promover el progreso de su unidad vecinal, para lo cual deberán: a) preparar un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, señalando ellos mismos el orden de ejecución e incluso considerar grandes obras para ser realizadas en varios años; b) preparar un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan, y c) determinar la contribución con que la junta concurrirá a la ejecución de las obras del plan.

Lo dispuesto en el N° 2 del artículo 22 implicaba una exigencia no menor para una organización territorial: debían preparar un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, priorizarlas, elaborar un presupuesto e indicar cuál será el aporte de los vecinos, el que podrá ser, según lo dispone la letra c) del N° 2 en comento, “dinero, materiales o trabajo de los propios vecinos, o en unos y en otros”, y agregaba que debían establecer “las condiciones en que comprometerán esta contribución con la Municipalidad.”. Se trata de exigencias que respetan y fortalecen el espíritu solidario con que nacen y se desarrollan este tipo de organizaciones.

En nuestro concepto, la disposición antes señalada refleja bien la convicción del Presidente Frei Montalva sobre la necesidad de “estar unidos con las bases de la comunidad, porque el pueblo [la ciudadanía] no agradece lo que le dan sino que, con dignidad, quiere lo que él construye con su propia organización y esfuerzo” (Gazmuri *et al.*, 1996: 415).

Para asegurar la efectividad de los planes de las juntas de vecinos en materia de obras públicas y mejoramiento, los artículos 23, 24, 24 y 25 de la ley N° 16.880 establecen un procedimiento para hacer efectiva la función encomendada por ella en el N° 2 del artículo 22.

En efecto, el plan, presupuesto y condiciones de su ejecución a que se refieren las letras a), b) y c) del N° 2 era enviado por la junta de vecinos al alcalde antes del 30 de abril de cada año, quien a su vez lo remitía al director de obras de la respectiva municipalidad, para que “dicho funcionario informe sobre la precedencia que él atribuye a las obras propuestas por las diversas Juntas de Vecinos y sobre los presupuestos de costos calculados por éstas para cada una de ellas”. Este informe debía estar adecuado antes del 31 de mayo. Luego, según lo dispone el artículo 24, “La Unión Comunal de Juntas de Vecinos, convocada por el Alcalde, se reunirá el segundo lunes del mes de Junio en el local de la Municipalidad, para considerar y coordinar las prelaciónes entre las distintas obras propuestas en los planes de las diversas Juntas”. Finalmente, en la segunda quincena del mes de agosto, según lo dispone el artículo 25, “la Municipalidad reunida con la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, estudiará y acordará de consuno, en definitiva, el orden de prelación del plan coordinado de las obras propuestas por las Juntas de Vecinos o por el Alcalde, en su caso, y dicho plan formará parte del presupuesto que el Alcalde debe presentar a la Corporación”. En caso de no existir acuerdo, serán los regidores de la respectiva municipalidad quienes por votación fijen la prelación de las obras propuestas por las juntas de vecinos, “teniéndose el parecer de dicha Unión como los votos equivalentes a una cuarta parte de los Regidores en ejercicio de la respectiva Municipalidad, con calidad de decisorio si se produjere empate”.

En las disposiciones analizadas en el párrafo anterior el legislador manifiesta una voluntad clara destinada a que las decisiones de los miembros de las juntas de vecinos sean respetadas por la autoridad y que se eviten dudas al respecto.

Otra de las funciones desarrolladas por las juntas de vecinos que es preciso relevar es la de procurar “el desarrollo del espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos”. Al respecto, cabe recordar que la Promoción Popular no solo persigue la participación, sino que además procura la capacitación de los miembros de las juntas vecinales, de los dirigentes, en materias tales como organización, preparación

técnica, económica, artística, cultural, educacional, etc. Asimismo, establece como deber de las juntas de vecinos, según lo dispone la letra d) del N° 3 del artículo 22, el “Organizar, promover o participar en la formación de cooperativas (...) con el objeto de mejorar las condiciones económico-sociales de los habitantes de las respectivas Unidades Vecinales.”.

Por otra parte, el artículo 20 de la ley prevé la posibilidad de que las juntas de vecinos, para un mejor funcionamiento, constituyan “organizaciones territoriales más pequeñas, denominadas Comités de Vecinos, y dividir sus funciones en diversas comisiones (...) su acción quedará sometida y limitada a la Junta de Vecinos respectiva.”. Esta fórmula, en nuestro concepto, permite asegurar la eficacia del trabajo vecinal, de acuerdo con los legítimos intereses de los miembros de la junta de vecinos.

Casi al término del régimen militar, la ley N° 16.880 es derogada por el artículo 47 de la Ley sobre Organizaciones Comunitarias Territoriales y Funcionales, N° 18.893, publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1989¹⁹¹, poniendo fin a la concepción de las juntas de vecinos como “una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados”¹⁹².

8. CONCLUSIONES

Al finalizar el presente trabajo podemos afirmar que estamos frente a un período excepcional en la historia político-legislativa de Chile. Las propuestas legislativas del Gobierno del Presidente Frei Montalva constituyen un intento coherente para lograr la promoción social y política de un gran número de ciudadanos a través de sus propias organizaciones comunitarias, relevando la participación como esencial para una sociedad democrática.

La Promoción Popular, dirigida a los ciudadanos que no participaban en las decisiones y sin voz para pronunciarse sobre ellas, significó una transformación en la forma de abordar la participación ciudadana: todos debían intervenir en la formulación de proyectos para superar las condiciones de pobreza. Sus objetivos debían ser cumplido con la organización en todos los niveles: comité de vecinos, juntas de vecinos, organizaciones funcionales (centros de madres, de padres, organizaciones culturales, etc.), sindicatos o simples ciudadanos.

En esta misma línea, podemos señalar que en la actividad legislativa desarrollada tanto por el Ejecutivo como por los parlamentarios existe cierta coordinación que permite el avance de su Programa de Gobierno. En este aspecto, es relevante la actividad del Congreso Nacional, en cuanto fortalece la idea de que el espacio natural para debatir y consagrar las transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales es justamente el Parlamento, el cual no debe renunciar a esa función esencial, aun cuando el Ejecutivo cuente con un amplio margen de apoyo popular.

Así, el Congreso Nacional, en el ejercicio de la función legislativa, dio forma a una de las transformaciones más importantes en materia de participación, lo que permitió la incorporación a la vida cívica a una inmensa mayoría que por mucho tiempo permaneció excluida.

La Ley sobre Organizaciones Comunitarias es reflejo de lo afirmado anteriormente. Incorporó a un número creciente de ciudadanos en la toma de decisiones, promoviendo una democracia que no se termina en un acto eleccionario, en que se delega en manos del gobernante el poder para desarrollar el programa propuesto en una determinada elección, quedando ellos desde ese momento al margen de expresar su opinión en la forma de ejecutarlo.

191 La Ley N° 18.893 fue derogada por el artículo 52 de la ley N° 19.458, publicada en el Diario Oficial de 9 de octubre de 1995. Recuperada el 20 de enero de 2018 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30785&tipoVersion=0>

192 Artículo 1° de ley N° 16.880, sobre Organizaciones Comunitarias. Recuperado el 20 de enero de 2018 de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28688&tipoVersion=0>

Como hemos visto al analizar las principales disposiciones de la ley Nº 16.880, en particular las relativas a las organizaciones territoriales, una mención especial merecen las normas que establecen y regulan las atribuciones de las juntas de vecinos, particularmente aquella que consagra la obligación de la autoridad edilicia de respetar la priorización del programa de obras públicas elaborado por la respectiva unidad vecinal, y que exige a su vez señalar la forma en que ellos mismos van a contribuir al desarrollo de ese programa, aportando dinero o trabajo, aspecto que releva el carácter de solidario y colaborativo que el legislador les reconoce. En nuestro concepto, estas disposiciones constituyen un aporte relevante en materia de participación ciudadana, que se presenta como un instrumento en virtud del cual el pueblo -la ciudadanía diríamos hoy- conduce responsablemente su propio destino, determinando ellos mismos cuáles son los problemas más inmediatos que les afectan y la manera de solucionarlos.

Finalmente, podemos señalar que la legislación sobre organizaciones comunitarias, así como aquella relativa al derecho a sufragio, consagran el derecho humano, sin distinción, a participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y a votar y ser elegidos, tal como lo estableció el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1966, mientras se debatía la ley a que hemos hecho referencia. De esta forma, se configura el principio de desarrollo democrático de la sociedad.

REFERENCIAS

Correa, Germán (2016). La Promoción Popular de Eduardo Frei Montalva: visión personal de un socialista. En: Huneus, Carlos y Couso, Javier (ed.), Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad". Santiago: Universitaria, pp. 147-158. ISBN: 978-956-11-2520-9.

Correa, Sofía et al. (2015). Historia del siglo XX chileno. Santiago: Sudamericana. ISBN: 978-956-262-144-1.

El Gobierno Nacional y Popular. Resumen del Programa de Gobierno de Frei, destinado a servir de guía a los Jefes de los Frentes y Dirigentes de la Campaña, en general. Santiago de Chile, 1965.

Fuentealba, Renán (1963). ¿Por qué triunfará Frei? Santiago: Fantasía.

Gamboa, Ricardo y Mena, Rodrigo (2016). La Promoción Popular. En: Huneus, Carlos y Couso, Javier (ed.), Eduardo Frei Montalva: un gobierno reformista. A 50 años de la "Revolución en Libertad". Santiago: Universitaria, pp. 129-145. ISBN: 978-956-11-2520-9.

Gazmuri, Cristián; Arancibia, Patricia y Góngora, Álvaro (1996). Eduardo Frei Montalva (1911-1982). Santiago: Fondo de Cultura Económica. ISBN: 956-7083-62-2.

Montalva, Pía y Uarac, Yalile (2013). La Promoción Popular: "el pueblo organizado". En: Vásquez, David y Rivera, Felipe (ed.) (2013). Eduardo Frei Montalva: Fe, política y cambio Social. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, pp. 241-267. ISBN: 978-956-7629-16-9.

Promoción Popular. Gobierno de Eduardo Frei Montalva. En: Casa Museo Eduardo Frei Montalva, 21 de octubre 2015. Consultado el 22 de enero de 2018 en <https://www.youtube.com/watch?v=phmMRyzwRiY&t=18s>.

Pinto, Carlos (2016). La Promoción Popular hoy: un aporte a la participación ciudadana. En: Maldonado, Jorge (ed.) (2016). Ética, Política y Espíritu en Eduardo Frei Montalva. Santiago: JC Sáez Editor SaP, pp. 127-140. ISBN: 978-956-306-132-1.

Rubio, Pablo (2017). La Reforma Agraria entre 1967 y 1970: Cambio estructural, debate político y conflicto social. En: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Reforma Agraria Chilena. 50 años. Historia y reflexiones. Santiago: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, pp. 117-146. ISBN: 978-956-7629-37-4.

OTRAS REFERENCIAS

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley, <https://www.bcn.cl/historiadelaley>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Historia Política y Legislativa, <https://www.bcn.cl/historiapolitica>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Labor Parlamentaria, <https://www.bcn.cl/laborparlamentaria/wsgi/consulta/index.py>.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Ley Chile, www.leychile.cl.

Cámara de Diputados de Chile, Diario de Sesiones. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/periodos_legislativos?periodo=1925-1973.

Senado de la República, Diario de Sesiones. Disponible en: https://www.bcn.cl/historiapolitica/congreso_nacional/periodos_legislativos?periodo=1925-1973

CONVOCATORIA

50+1, la Revista de la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación, es una publicación anual, que se propone fortalecer el quehacer parlamentario y el funcionamiento del régimen democrático, fomentando y difundiendo los estudios acerca del Parlamento y la Teoría de la Legislación.

Los artículos serán examinados, en cuanto a su pertinencia, por un Consejo Editorial, debiendo cumplir adicionalmente, con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados. La extensión del original debe ser entre 4.000 y 7.000 palabras.
2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano, que describa sus aspectos principales en 100 palabras, y una breve reseña del autor, que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.
3. La bibliografía debe presentarse con el siguiente formato: Apellido, Nombre. Título. Editorial, ciudad, año, páginas.
4. La tipografía debe ser Arial, tamaño 12, con un interlineado de 1,5 y sin saltos de línea entre párrafos.
5. Las colaboraciones deben ser remitidas a la Sociedad Chilena de Derecho Parlamentario y Teoría de la Legislación, en soporte digital (formato Word) al correo electrónico. contacto@derechoparlamentario.cl
6. No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.
7. El plazo de entrega vence el día 30 de abril de 2019.



50 + UNO

REVISTA CHILENA DE DERECHO PARLAMENTARIO

