

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 39

INVIERNO

1990

Ernesto Miranda

*Descentralización y Privatización
del Sistema de Salud*

Pablo Jordán

*Descentralización y
Vivienda Social*

Pablo Ruiz-Tagle

*Análisis Comparado de la
Función Judicial*

E. Barros, R. Bertelsen,

E. Filippi y M. González

Reformas a la Ley de Prensa

Seymour Martin Lipset

*Condiciones del Orden
Democrático*

José Joaquín Brunner

Cambio Social y Democracia

Jan Narveson

La Sociedad y el Mercado

Jaime Valdivieso

*Significación del Mito en la
Literatura Latinoamericana*

Sonia Montecino

*Símbolo Mariano e Identidad
Femenina*

DOCUMENTO

Martín Hopenhayn

*Utopías del Renacimiento:
Moro, Campanella y Bacon*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ESTUDIO

DESCENTRALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DEL SISTEMA DE SALUD CHILENO*

Ernesto Miranda R.**

A partir de una reseña de los hitos más importantes en la historia de la salud en Chile y de las formas de organización y características que ésta ha presentado a través del tiempo, este estudio contiene un análisis de las modificaciones experimentadas por el sistema en las dos últimas décadas y un diagnóstico de los problemas por resolver.

A mediados de los años 70, señala el autor, se iniciaron reformas tendientes a la descentralización del sistema estatal de salud y se municipalizaron los consultorios de atención médica. Si bien dichas reformas apuntaban en la dirección correcta —ellas habrían permitido la competencia entre sistemas y aumentado las posibilidades de elección por parte de la población—, en su implementación se habrían manifestado diversas deficiencias: escasa capacidad administrativa en las instancias locales; financiamiento a base de insumos y no de producto; disparidades de recursos entre los distintos municipios y disparidad creciente entre el tipo de atención a que tienen acceso las personas de mayores y menores ingresos relativos.

*La publicación de este estudio ha contado con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.

**Ingeniero Comercial, Universidad de Chile, Ph. D. en Economía, Universidad de New Hampshire, Estados Unidos. Profesor Programa Interfacultades de Administración de Salud, Universidad de Chile.

Presentación

El presente trabajo aborda las reformas al sector salud chileno implementadas en la década de los años 80, con especial énfasis en los procesos de descentralización y privatización. El primero comprendió la reestructuración del sistema de salud estatal y la transferencia de los consultorios de atención primaria a las municipalidades. La privatización estuvo representada por la creación de instituciones de salud previsional —ISAPRES— que podían captar y administrar el financiamiento para salud y otorgar directamente o a través de terceros las prestaciones de salud.

Dedicamos todo el primer capítulo a reseñar la evolución histórica del sistema de salud, que se caracterizó por su gran precocidad, al incorporar rápidamente los avances tecnológicos en salud y los desarrollos sociales universales. Desde los años 20 se crearon, primero, estructuras de protección previsional para los obreros, complementadas en los años 30 y principalmente en los '40 con protección para los empleados.

El sistema de salud chileno así desarrollado mostró resultados notables en los indicadores de salud: esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, mortalidad general, causas de muerte, etc. Los indicadores de capacidad de recursos humanos, materiales y financieros mostraron también una evolución favorable hasta los años 60 y en parte hasta mediados de los '70; sin embargo, revelaban deficiencias de consideración.

Los obreros y empleados accedían a sistemas distintos en cuanto a la captación y administración del financiamiento, así como también al otorgamiento de las prestaciones de salud, con fuertes diferencias en las cotizaciones requeridas y las bonificaciones percibidas. Alrededor de un 20 por ciento de la población no cotizaba para salud y estaba sólo cubierto para las urgencias. Las entidades administrativas y proveedoras de los beneficios eran centralizadas, jerarquizadas y burocratizadas, con una administración ineficiente y lenta para reaccionar. Las opciones de las personas para elegir entre profesionales y establecimientos eran reducidas. El sistema de salud era predominantemente estatal.

El Gobierno Militar se impuso la tarea de reformar el sistema de salud, atendiendo a los siguientes fundamentos: lograr equidad en los beneficios; equidad en los aportes para salud; focalización de los subsidios estatales en los sectores de menores ingresos; ampliar la libertad de elección; aplicar el principio de subsidiariedad del Estado; aumentar la eficacia y establecer sistemas que fueran sensibles (*responsive*) a las necesidades de la población.

El sistema de salud reformado, manteniendo la obligación de cotizar para salud, estableció la opción de cotizar para el sistema estatal o para el sistema privado de ISAPRES.

La descentralización del sistema estatal resultó del fraccionamiento del antiguo sistema nacional de salud y fusión con entidades del Servicio Médico Nacional (SERMENA). Se crearon 27 Servicios de Salud autónomos con patrimonio propio a cargo de las funciones operativas y dependencia del Ministerio de Salud. Este conservó las funciones normativas y de supervisión y control, creándose el Fondo Nacional de Salud (FONASA), para que realizara las funciones financieras y de distribución presupuestaria. Con el objeto de introducir eficiencia y adaptabilidad, se creó un mecanismo de facturación por atenciones prestadas (FAP y FAREM para los consultorios municipalizados). Este asociaba financiamiento con volumen de actividad, aunque se medía en términos de los servicios prestados y no por resultados o producto.

La municipalización de los consultorios de atención primaria, el otro pilar de la descentralización, perseguía mejorar la capacidad de respuesta a las necesidades de la población directamente atendida y lograr que las propias municipalidades efectuaran aportes adicionales para salud.

Las ISAPRES, por su parte, fueron autorizadas para efectuar la captación y administración de la cotización de salud, y otorgar directa o vía terceros las prestaciones de salud. La permanente opción respecto del sistema estatal, así como la competencia entre estas entidades, tendería a generar soluciones eficientes y adaptadas a las preferencias de las personas.

No fue posible hacer una evaluación completa de los resultados de estas reformas; en parte, por su proximidad, y también porque se trata de una tarea por realizar.

Algunos fenómenos y tendencias son, no obstante, discernibles desde ya. Así, la descentralización del sistema estatal creó estructuras con capacidad para actuar en forma independiente y adaptable, las que fueron sólo parcialmente aprovechadas. Se hizo sentir la conveniencia de un esfuerzo deliberado para aumentar la capacidad administrativa. Por su parte, el sistema de asignación de fondos FAP y FAREM operó sólo en forma parcial, aunque orientado adecuadamente. Su deficiencia mayor sigue siendo el operar a base de insumos y no a producto.

En general, se podría sostener que estas reformas están bien orientadas, por lo que su experiencia sería aprovechable y, desde luego, perfeccionable.

En cuanto a las ISAPRES, éstas mostraron un significativo desarrollo, que se puede bosquejar en su participación de alrededor del 12 por ciento

en la población afiliada a 1988, más de la mitad de las cotizaciones de salud y cerca de un 40 por ciento de participación en el gasto en salud (excluidas diferencias por aranceles, parte de insumos y fármacos). Su permanencia en el tiempo dependerá de la adaptabilidad de las ISAPRES a sus condiciones de mercado presentes, y, principalmente, de los ajustes que se efectúen a su producto; de su capacidad de cubrir sectores más amplios de la población y de mantener a sus afiliados en el tiempo, así como a los enfermos crónicos y aquellos con riesgos diferenciales superiores.

Finalmente, los recursos globales destinados para salud en Chile parecen no haber disminuido con posterioridad a las reformas. En rigor, si se consideran los gastos de las ISAPRES, habrían aumentado. Pero se advierte un patrón de disparidad creciente en el financiamiento disponible y el tipo de atención al que tienen acceso las personas de mayores y menores ingresos relativos. Tanto este efecto redistributivo regresivo como la determinación del óptimo gasto en salud para la sociedad chilena son tareas críticas por resolver hoy y en el futuro próximo.

I

Antecedentes Históricos del Sistema de Salud Chileno

En nuestro país, el comienzo de las actividades sanitarias y asistenciales se remonta a las épocas de la Conquista y de la Colonia. Durante esos períodos, la Corona española crea en Chile los Cabildos, instituciones que concentran las funciones legislativas, judiciales y ejecutivas con atribuciones amplias que les permitían intervenir en todo el ámbito nacional. Son, entonces, implementadas por el Cabildo las primeras medidas sanitarias relacionadas con la salubridad urbana, el control de alimentos y bebidas, el aprovisionamiento del agua potable y medidas profilácticas y curativas en épocas de epidemia.

En 1552 don Pedro de Valdivia funda en Santiago el primer hospital chileno (posteriormente entregado a la Congregación de los Hermanos de San Juan de Dios, que le dieron su nombre), dotado de 50 camas y destinado a la atención de los menesterosos. Tanto este hospital como los creados posteriormente en otras ciudades importantes de la Colonia eran supervisados directamente por los Cabildos y por los obispos, cuyas intervenciones eran esporádicas.

Durante todo el período colonial, las medidas sanitarias adoptadas no lograron impactar en el estado de salud de la población: la viruela y el tifus exantemático diezmaban el país. Por más de 200 años no hubo acciones sanitarias trascendentales y persistió el diagnóstico de salud mencionado hasta 1805, cuando se inicia la variolización a nivel nacional. En 1808 se crea la Junta Central de Vacunas con el propósito de difundir a través de todo el país el proceso de inmunización.

En tiempos del régimen republicano y durante el gobierno del Presidente José Joaquín Prieto, cuando el país se organizaba sobre bases jurídicas sólidas, se crea, en 1832, la Junta Directora de Hospitales y Casas de Expósitos de Santiago, integrada por todos los directores de hospitales y por cinco ciudadanos designados.

Diez años más tarde, en 1842, se funda en la Universidad de Chile la Facultad de Medicina, a la que la ley encargó, dentro de sus funciones principales, desarrollar la Medicina, estudiar las enfermedades endémicas existentes en Chile y mejorar la higiene pública y doméstica.

Paralelamente se habían asignado nuevas Juntas de Beneficencia con reglamentos particulares. El desorden y la anarquía en el manejo de estos establecimientos motivaron al gobierno a legislar en 1886 un Reglamento Orgánico de la Junta de Beneficencia (institución que derivó directamente de la Junta Directora de Hospitales y Casas de Expósitos) y que tenía como finalidad dar unidad administrativa a todos los establecimientos de la beneficencia.

En 1887 se crea la Junta General de Salubridad, destinada a asesorar al gobierno en materias de salud pública. En 1892 este organismo fue reemplazado por el Consejo Superior de Higiene Pública, y se forma, además, el Instituto de Higiene. Ambas instituciones dependían del Ministerio del Interior y persistían sólo con funciones asesoras.

Por su parte, las Juntas de Beneficencia, si bien habían sido uniformadas administrativamente, presentaban problemas de manejo por la falta de conocimientos técnicos de sus directivos, quienes se reciclaban del círculo político y económico relevante de la época. En 1917 nace el Consejo Superior de Beneficencia con el objeto de dar unidad técnica a todos los hospitales del país.

En 1918 se aprueba, después de varios años, el primer Código Sanitario, obra de los doctores Alejandro del Río, Corbalán Melgarejo y Maira, quienes revisaron y ordenaron las disposiciones sanitarias existentes en la época.

Este Código creó la Dirección General de Sanidad, autoridad unipersonal que contaba con facultades ejecutivas. Además, se formaron orga-

nismos sanitarios en cada zona de salubridad en las que había sido dividido el país, cada una a cargo de un inspector sanitario.

Tanto las funciones como la organización de la Dirección de Sanidad fueron complementadas en los códigos sanitarios de 1925 y 1932.

En el año 1924 nace la previsión social en Chile. Con el dictamen de la Ley 4.054 se creó la Caja de Seguro Obrero Obligatorio, institución que cubría los riesgos de invalidez, vejez y muerte; otorgaba, además, beneficios asistenciales a todos los obreros, artesanos, campesinos, servidumbre doméstica, sus esposas e hijos hasta la edad de dos años. Ese mismo año se funda el Ministerio de Higiene, Asistencia y Previsión Social, el que luego se transformó en el Ministerio de Salubridad, que dio unidad a todos los servicios asistenciales y sanitarios del país.

En 1925 se efectúa una nueva modificación para el funcionamiento de las Juntas de Beneficencia: se formó la Junta Central de Beneficencia, entidad autónoma con recursos técnicos y financieros suficientes para operar adecuadamente y quedar al margen de cambios políticos.

La Caja de Seguro Obrero, por su parte, experimentó un crecimiento rápido desde 1932 a 1935, y se prestaron servicios médicos curativos a través de todo el país. En 1938 se dictó la Ley 6.174 de Medicina Preventiva, que implicaba la realización de exámenes sistemáticos de salud a los trabajadores. A partir de esa fecha se puso énfasis en las acciones preventivas, reorganizando el sistema con la formación de zonas de cierta autonomía a través del país para resolver sus propios problemas.

En 1942 nacen dos instituciones de importancia. Una es la Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia (PROTINFA), que agrupó instituciones fiscales y semifiscales y cuyo propósito era tener una directiva única. Se refundieron: el Departamento Central de la Madre y el Niño, Centros Preventivos y Departamentos de Sanidad Escolar. El objetivo no se cumplió, ya que además de PROTINFA, la Caja de Seguro Obrero Obligatorio y la Beneficencia Pública continuaban prestando servicios curativos y preventivos al mismo grupo. Por el DFL 32/1552 se crea la segunda institución: el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA), constituido por la unión de diferentes departamentos de Salud del conjunto de Cajas de Previsión de Empleados Públicos y Particulares. En un comienzo prestó servicios esencialmente preventivos a los imponentes que padecían de tuberculosis, enfermedades venéreas, cáncer y patologías cardiovasculares; además, se preocupaba de la higiene materno-infantil.

En 1952, mediante la Ley 10.383, se creó el Servicio Nacional de Salud (S.N.S.), organismo único encargado de la protección de la salud de

toda la población y del fomento y recuperación de la salud de los obreros, esposa e hijos hasta la edad de 15 años. El SNS fue resultado de la unión de: Beneficencia, Servicio Médico de la Caja de Seguro Obrero, PROTIN-FA, Servicio Médico de las municipalidades, Sección Accidentes del Trabajo del Ministerio del Trabajo e Instituto Bacteriológico. Además de las acciones citadas, el SNS era el responsable de la atención del indigente y su familia, que alcanzaba al 70 por ciento de la población.

En 1958 se fundaron las Mutuales de Seguridad, instituciones destinadas a proteger a los trabajadores contra riesgos y consecuencias de accidentes del trabajo. Diez años después, en 1968, la Ley 16.744 consolidó las Mutuales de Seguridad, a las que permitió captar fondos, organizar y administrar un mecanismo de atención integral en accidentes del trabajo. En esta misma fecha se dictó la Ley de Medicina Curativa —16.781— que ofrecía un Sistema de Libre Elección a empleados públicos, privados, activos o jubilados junto a sus familias. El Sistema de Libre Elección consistía en un mecanismo de bonificación estatal de las prestaciones que permitía elegir libremente el médico o la institución en que cada individuo deseaba ser atendido.

De acuerdo a lo dictado por el DL 2.575 del año 1979 se permitió el acceso al Sistema de Libre Elección a los beneficiarios legales del SNS.

El DL 2.763 de 1979 dio inicio al proceso de descentralización administrativa, fusionando el SNS y el SERMENA, lo que dio origen al actual Sistema Nacional de Servicios de Salud, Fondo Nacional de Salud, Central de Abastecimiento e Instituto de Salud Pública, organismos estatales, funcionalmente descentralizados, con personería jurídica y patrimonio propio. Continuando con el proceso de descentralización, el año 1980, por DFL 1-3063, DL 3.477 y DL 3.529, se comenzó el proceso de municipalización: se traspasan a la administración municipal los Consultorios de Atención Primaria.

Ese mismo año se promulgó el DL 3.500 que reformó el sistema previsional de pensiones y salud. Estableció, asimismo, una cotización obligatoria para salud ascendente a un 4 por ciento de las remuneraciones. Posteriormente, en 1983, se aumentó esta cotización a un 6 por ciento.

En el año 1981, por DFL N° 3, se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), entidades privadas que permiten a cada individuo elegir libremente su afiliación al sistema público o privado. Estas instituciones eran fiscalizadas por el Fondo Nacional de Salud, el que controlaba el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley.

En 1985 se dictó la Ley 18.469 que comenzó a regir el 1 de enero de 1986 y que reorganizó el sector público en modalidades de atención institu-

cional y de libre elección. Esta modificación normativa eliminó las diferencias entre obreros y empleados, es decir, entre régimen de salud y calidad previsional. Estableció un aporte financiero de acuerdo a la capacidad económica de pago con acceso libre e igualitario a las acciones de salud y a la elección del sistema de atención. También traspasó el otorgamiento de préstamos médicos desde las antiguas Cajas de Previsión al Fondo Nacional de Salud.

Estas leyes permiten materializar lo establecido en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de 1980:

"El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado."

Los últimos cambios producidos en Chile se relacionan con las cotizaciones previsionales:

- Ley 18.566, de 1986, permite un 2 por ciento de cotización adicional que se puede descontar de impuestos. Ley 18.675, de 1987, aumenta las bases imponibles para el cálculo de cotización previsional para el sector público.
- Ley 18.754, de 1988, que fija cotización del 7 por ciento para pensionados del régimen antiguo.
- Ley 18.933, de 1990, que modifica la legislación de ISAPRES y crea la Superintendencia de ISAPRES.

Este breve recuento histórico permite formarnos una impresión de la evolución institucional y organizacional del sector salud chileno.

El capítulo siguiente abordará los fundamentos y características de las reformas introducidas a partir de 1978, proceso aún en desarrollo. Sus tendencias principales serán analizadas en el último capítulo.

Cuadro N° 1
Resumen de Fechas e Hitos más Importantes de la Salud Chilena

Año	Objeto/Funciones	Institución	Cuerpo Legal
1552		Fundación primer hospital chileno	
1805	Se inicia vacunación a nivel nacional.		
1808	Difundir a nivel nacional el proceso de inmunización.	Junta Central de Vacunas	
1832		Junta Directores de Hospital y Casas de Expósitos.	
1842	-Desarrollo de la Medicina. -Estudiar las enfermedades endémicas existentes en Chile. -Mejorar la higiene pública y doméstica.	Creación de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.	
1886	Dar unidad administrativa a establecimientos de la beneficencia.	Junta de Beneficencia.	Reglamento orgánico de la Junta de Beneficencia.
1887	Asesorar al gobierno en materias de Salud Pública.		
1891	Responsable de la higiene pública y estado sanitario de la comuna.	Junta General de Salubridad Municipales	Ley de organización y atribución de las Municipalidades.
1892	Asesorar al gobierno en materias de salud pública.	Consejo de Higiene Pública.	
1917	Dar unidad técnica a todos los hospitales del país.	Consejo superior de Beneficencia	
1918	Autoridad unipersonal con facultades ejecutivas.	-Dirección General de Sanidad -Creación de organismos sanitarios en cada zona de salubridad.	Primer Código Sanitario

Cuadro N° 1
(Continuación)

Año	Objeto/Funciones	Institución	Cuerpo Legal
1924	Cubrir riesgos de enfermedad, invalidez, vejez y muerte.	-Caja de Seguro Obrero, -Creación del Ministerio de Higiene Asistencia y Previsión Social.	Ley N° 4.054 Seguro Obrero Obligatorio.
1925	Entidad autónoma con recursos técnicos y financieros	Junta Central de Beneficencia.	
1938	Realizar exámenes sistemáticos de Salud de los trabajadores		Ley N° 6.174 de Medicina Preventiva.
1942	Fusión: Depto. Central de la Madre y el Niño, Centros Preventivos y Depto. de Sanidad Escolar	Dirección General de Protección a la Infancia y Adolescencia (PROTINFA)	
	-Fusión de los departamentos de salud del conjunto de Cajas de Previsión de Empleados públicos y Privados. -Destinado a prestar acciones de prevención	Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA).	DFL. 32/1552.
1952	Fusión de: Beneficencia, Servicio Médico de la Caja de Seguro Obrero, PROTINFA, Servicio Médico de las Municipalidades, Sección de Accidentes del Trabajo del Ministerio del Trabajo e Instituto Bacteriológico	Sistema Nacional de Salud (SNS)	Ley N° 10.383.

Cuadro N° 1 (Continuación)			
Año	Objeto/Funciones	Institución	Cuerpo Legal
	Organismo único encargado de la Protección de la Salud para toda la población y del fomento y recuperación de la salud de los obreros, esposa e hijos hasta 15 años.		
1958	Protección de trabajadores contra riesgos y consecuencias de accidentes del trabajo.	Creación de las Mutuales de Seguridad.	
1968	Derecho a captar fondos, organizar y administrar un mecanismo de atención integral en accidentes del trabajo.	Consolidación de Mutuales de Seguridad.	Ley N° 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
	Sistema de libre elección que involucra a empleados públicos, privados, activos o jubilados junto a sus familiares.	SERMENA	Ley N° 16.781 de Medicina Curativa,
1979	Se fusionan S.N.S. y SERMENA.	Reorganización del Ministerio de Salud. Creación de: Servicios de Salud, Fondo Nacional de Salud, Central de Abastecimiento e Instituto de Salud Pública.	DL 2.763.
1979	Proceso de descentralización administrativa Permite el acceso a beneficios a sistema de libre elección		DL 2.575

Cuadro N° 1
(Continuación)

Año	Objeto/Funciones	Institución	Cuerpo Legal
1980	Proceso de Municipalización. Reforma sistema provisional de pensiones y salud. Cotización obligatoria de salud 4% de las remuneraciones.	Consultorios de Atención Primaria	DFL 1-3063/DL. 3477/DL 3529 DL 3.500. DL 3.501.
1981	Entidades privadas con sistemas de libre elección que otorga prestaciones y beneficios de salud a sus afiliados.	Creación Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).	DFL 3.
1985	Reorganiza el Sector Público en modalidades de Atención Institucional y Libre Elección. -Elimina diferencia entre régimen de salud y calidad provisional. -Establece aporte financiero según capacidad económica. -Acceso libre e igualitario a acciones de salud.		Ley N° 18.469.
1986	Permite un 2% de cotización adicional que se puede descontar de impuestos.		Ley N° 18.566.
1987	Aumenta las bases impositibles para el cálculo de cotización previsional para el sector público.		Ley N° 18.675.
1988	Fija cotización del 7% para pensionados del régimen antiguo.		Ley N° 18.754.
1990	Modifica la legislación de Isapres y crea la Superintendencia de Isapres.	ISAPRES	Ley N° 18.933.

II

Reformas al Sistema Previsional de Pensiones y de Salud**1. Organización del Sistema de Salud Chileno a Mediado de los Años 70**

La perspectiva histórica revisada en el capítulo anterior muestra un sistema de salud avanzado, con amplia cobertura para la población y en permanente dinámica.

La mezcla público-privado se inclinaba, sin duda, hacia lo primero. Tanto en los aspectos de pensiones, pero principalmente en salud, el Estado tenía un papel predominante: en acciones de protección como en aquellas preventivas y curativas, la cobertura pública era prácticamente universal, aunque desde el punto de vista legal quedaban excluidos los trabajadores por cuenta propia que no efectuaban cotizaciones para salud. Asimismo, las Fuerzas Armadas tenían un régimen previsional propio, con instalaciones y personal contratado para proveer los servicios de salud.

Los accidentes del trabajo, así como los subsidios por incapacidad laboral respectivos y pensiones por invalidez y muerte originadas por dicha causal, tenían un régimen propio: Ley de Accidentes del Trabajo y el Sistema de Mutuales de Seguridad.

El Cuadro N° 2 resume las principales características del sistema de salud chileno a mediados de los años setenta. El fomento y la protección, la medicina preventiva y la recuperación y rehabilitación para los empleados y obreros¹ y sus cargas familiares, tanto activos como pensionados, estaban comprendidos por el Servicio Médico Nacional de Empleados (SERMENA) y el Sistema Nacional de Salud (SNS), respectivamente.

¹La diferenciación entre empleados y obreros corresponde aproximadamente a aquella de *white collar* y *blue collar*, corriente en países importantes del mundo a partir de la década de los '30.

Cuadro N° 2 (A)

Características Principales de los Subistemas de Atención Médica Chilenos
a Mediados de los Años Setenta

Sistema Nacional de Salud	Sermena	Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo
Beneficios de Salud. -Fomento y protección a toda la población. -Acciones de recuperación y rehabilitación para beneficiarios. -Subsidios por incapacidad laboral derivados de enfermedades comunes y embarazo y puerperio.	-Medicina preventiva, acciones de recuperación y rehabilitación para beneficiarios.	Acciones de Fomento, Protección, Recuperación, Rehabilitación en el área de enfermedades profesionales y accidentes del trabajo.
Población Beneficiaria. -Obreros y trabajadores dependientes activos y pasivos y sus cargas familiares; indigentes y cesantes y sus grupos	Empleados afiliados a las distintas cajas de previsión, tanto estatales como privadas, activos o pasivos y cargas familiares.	Trabajadores activos, cuyas empresas se encuentran aseguradas en Enfermedades Profesionales y Accidentes del Trabajo en una Mutual.

Cuadro N° 2 (A)
(Continuación)

Sistema Nacional de Salud		Sermena	Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo
Marco Jurídico.	Ley N° 10.383 de 1952.	Ley N° 6.174 de Medicina Preventiva de 1938. Ley 16.781 de Medicina Curativa de 1968.	Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales 16.744 de 1968.
Montó y Origen del Financiamiento.	Aporte fiscal, de impuestos generales; aportes provisionales empleadores y trabajadores; pago directo de los beneficiarios.	Aportes previsionales del empleador y trabajador; pago directo de los beneficiarios.	Aportes previsionales de empleadores con mínimo de un 0,8% de la renta imponible y adicionales según riesgo.
Administración del Financiamiento.	Estatal	Autónomo, semiestatal.	Privado, las Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo.
Otorgamiento de las Prestaciones.	Estatal a través de establecimientos públicos del Sistema.	Hasta 1968 predominante-mente en instalaciones y con personal propio; sistema de libertad de acción mediante <i>vouchers</i> , con profesionales e instituciones privadas de Salud.	Privado, principalmente a través de infraestructura propia desarrollada por las Mutuales.

Cuadro N° 2 (B)

Principales aspectos de la operación de los subsistemas de atención médica del sistema de salud chileno

Subsistemas Operacionales	Sistema Nacional de Servicios de Salud	Sistema de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud	Instituciones de Salud Previsional ISAPRES	Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo
Marco jurídico.	Ley de prestaciones de salud 18.469.	Ley de prestaciones de salud 18.469.	Ley de prestaciones de salud 18.469 y DFL N° 3.	Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales 16.744.
Población cubierta.	Trabajadores activos dependientes, independientes y pasivos que cotizan en FONASA con sus grupos familiares, indigentes, cesantes y sus grupos familiares.	Trabajadores activos dependientes, independientes y pasivos que cotizan en FONASA y que optan por el sistema de libre elección de FONASA.	Trabajadores activos dependientes, independientes y pasivos que cotizan en ISAPRES y sus grupos familiares.	Trabajadores activos cuyas empresas se encuentran aseguradas en enfermedades profesionales y accidentes del trabajo en una Mutual.
Monto y origen del financiamiento.	Aporte fiscal, cotización previsional obligatoria para salud de los trabajadores (7% renta imponible), copago de los usuarios por las prestaciones.	Cotización previsional obligatoria para salud de los trabajadores (7% renta imponible), copago de los usuarios por las prestaciones y eventualmente aporte fiscal ante déficit del subsistema de libre elección.	Cotización previsional obligatoria para salud de los trabajadores (7% renta imponible) y copago de los usuarios por las prestaciones.	Cotización establecida por Ley N° 16.744 pagada por empleadores con un mínimo de un 0,8% de la renta imponible y adicionales según riesgo.

Cuadro N° 2 (B)
(Continuación)

Subsistemas Aspectos Operacionales	Sistema Nacional de Servicios de Salud	Sistema de Libre Elección del Fondo Nacional de Salud	Instituciones de Salud Previsional ISAPRES	Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo
Administración de financiamiento.	Estatul a través del FONASA y SNSS.	Estatul, a través del FONASA.	Privado, las ISAPRES.	Privado, las Mutuales de Seguridad y Accidentes del Trabajo.
Beneficios que otorga cada Subsistema.	-Acciones de fomento y protección de la salud para toda la población del país. -Acciones de recuperación (atención médica) y reha- bilitación sólo para bene- ficiarios. -Subsidios con licencias médicas por enfermedad común.	-Acciones de recupera- ción (atención médica) y rehabilitación. -Subsidios por licencias médicas por enfermedad común.	-Acciones de recupera- ción (atención médica) y rehabilitación. -Subsidios por licencias médicas por enfermedad común.	-Acciones de fomento, protección, recuperación, rehabilitación en el área de enfermedades profe- sionales y accidentes del trabajo de los trabaja- dores pertenecientes a empresas afiliadas a una Mutual.
Otorgamiento de las prestaciones médicas.	Estatul a través del SNSS.	Mixto: a) Privado a tra- vés de profesionales a instituciones privadas de salud inscritas, b) Estatul en infra- estructura del SNSS.	Privado a través de pro- fesionales e instituciones privadas de salud.	Privado, principalmente a través de infraestructura propia desarrollada por las Mutuales.

En el caso del primero, era autónomo, semiestatal, en tanto el segundo era estatal. Ambos se financiaban del aporte patronal y de los propios trabajadores, pero el sistema estatal SNS recibía adicionalmente aportes fiscales directos financiados con cargo a impuestos generales.

Ambos sistemas, que cubrían prácticamente la totalidad de los trabajadores activos y pensionados y sus familias, permanecieron como compartimientos estancos hasta 1979, en que los obreros fueron autorizados para hacer uso del sistema de *bonos-vouchers* del SERMENA, accediendo a la libertad de elección.

No obstante, cabe destacar que hasta dicha fecha, inmediatamente anterior a las reformas del sector salud chileno, existía una asimetría en el tratamiento, sólo dictada por extemporáneas diferenciaciones legales en cuanto al *status* laboral: los obreros, independientemente de su condición socioeconómica, tenían atención gratuita por parte del SNS, pero carecían de libertad en cuanto a los proveedores de salud. En cambio, los empleados disponían de libertad de elección, pero carecían de gratuidad, debiendo cancelar de su propio peculio alrededor del 50 por ciento del valor de las prestaciones.

Asociado a la libertad de elección, talvez la diferenciación más importante entre ambos sistemas residía en la forma en que las prestaciones de salud eran otorgadas. Los obreros accedían a ellas vía instituciones estatales dotadas de personal médico y administrativo contratado. En cambio, los empleados, ya desde los años 60, obtenían sus prestaciones tanto vía instalaciones SERMENA como a través de profesionales e instituciones privadas (PIPS) con convenios de atención. Estos PIPS acordaban aranceles con el SERMENA, obligándose a atender a todos los beneficiarios que así lo requirieran a dichos valores.

A través del tiempo, entonces, se fue configurando una creciente práctica médica privada, con un desarrollo paralelo de los laboratorios clínicos y de rayos, clínicas y hospitales privados. Pero no fue sino hasta mediados de los años 60 —como era esperable—, con el desarrollo de la libertad de elección en el SERMENA, que esta tendencia se observó con fuerza.

Los riesgos de enfermedad de los obreros habían sido ya abordados en los años 20 (1924, Seguro Obrero Obligatorio), complementado en 1938 con la Ley de Medicina Preventiva. En 1952 el Servicio Nacional de Salud asumió las labores referidas a accidentes del trabajo, precisándose estas actividades a contar de 1958 con la creación de las Mutuales de Seguridad. Estas entidades fueron autorizadas para captar fondos y administrar un mecanismo de atención integral para los accidentes del trabajo. En 1968 estas Mutuales

fueron consolidadas mediante la dictación de la Ley 16.744 de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, que se ha mantenido hasta el presente.

La afiliación a las Mutuales de Seguridad —entidades privadas, sin fines de lucro— es voluntaria y financiada por el empleador. En todo caso, la totalidad de los trabajadores están cubiertos de estos riesgos a través del sistema estatal, existiendo una cotización patronal para su financiamiento. En el caso de la cobertura por el Estado, el sistema es administrado por éste y las prestaciones otorgadas en las instalaciones SNS. Para el caso de las Mutuales, son ellas mismas las administradoras, pues cuentan con una vasta red territorial de instalaciones *ad hoc*.

Aquellas empresas que cotizan para el Estado tienen la opción de obtener de éste la delegación de la administración de los beneficios, con excepción de la parte correspondiente a las pensiones por invalidez o muerte ocasionadas por accidentes del trabajo.

2. Rasgos Característicos de la Salud en Chile a Mediados de los Años 70

No es fácil perfilar un sistema complejo y con tan variadas dimensiones como lo es el de salud. Se recurre aquí a aquellos indicadores que permiten formarse una impresión aproximada del fenómeno, refiriendo al lector interesado a publicaciones especializadas de mayor comprensión.²

Los indicadores más globales y generalmente aceptados para el nivel de salud de una población son la esperanza de vida al nacer (EVN), la mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos (MINF) y la tasa de mortalidad general (MOG).

El Cuadro N° 3 muestra la evolución de la EVN a partir del año 1960: en esa fecha alcanzaba a 58,1 años, aumentando en casi 10 años para 1975 (67,2 años), con un nuevo aumento a 71 años en 1980. Luego, en los años 80 la EVN aumentó en algo menos de 1 año, a 71,8 años, valor comparable al alcanzado en países desarrollados.

En cuanto a la tasa de mortalidad infantil, ésta alcanzaba a 136,2 en 1950, reduciéndose un 40 por ciento de dicho valor (55,4) en los 25 años siguientes. Este índice experimentó una nueva fuerte reducción —pero a ritmo aún más acelerado— en los 15 años siguientes, alcanzando a 19,5 por ciento en 1985 y 18,1 por ciento en 1988.

²Véase OPS (1988).

Cuadro N° 3
Indicadores de Salud Chile
(1950 - 1960 - 1965 - 1970 - 1975 - 1980 - 1985 - 1988)

Años	Tasa Natalidad	Tasa Mortalidad Infantil (./1.000 N.V.)	Tasa Mortalidad General (./1.000 Habs.)	Esperanza de Vida al Nacer (años)	Inmunizaciones (1)	
					Total	Por Cada 1.000 Habs.
1950	34,2	136,2	14,8	N/D	N/D	N/D
1960	37,1	120,3	12,3	58,1	2.016.901	262
1965	35,9	95,4	10,7	60,6	4.163.730	485
1970	27,5	79,3	8,8	63,6	4.530.775	478
1975	24,8	55,4	7,2	67,2	5.073.050	490
1980	22,8	31,8	6,6	71,0	4.000.351	359
1985	21,6	19,5	6,1	71,5	3.898.202	322
1988	23,3	18,9	5,8	71,8	4.137.785	325

Fuente: Indicadores Biodemográficos Depto. Coordinación e Informática. Ministerio de Salud.
Indicadores Sociales (1960-1980) Banco Central.

(1) Incluye vacuna antivariólica hasta 1981, antífica, antidiéfrica, mixta, antipolioméfrica oral, antisaramión, antinfluenza y BCG.

La tasa de mortalidad general, por su parte, se redujo de 14,8 por ciento en 1950, a 7,2 por ciento en 1975 (51 por ciento de reducción en 25 años) y en 6,1 por ciento en 1985 y 5,8 por ciento en 1988.

Estos tres indicadores evidencian progresos considerables en las tres décadas siguientes a 1950; el caso más notable es el observado en la MINF.

El Cuadro N° 4 muestra las principales causas de muerte en Chile a partir del año 1950. Las cuatro primeras eran en dicho año las enfermedades infecciosas y parasitarias (24,2 por ciento); del aparato respiratorio (22,9 por ciento); del aparato circulatorio (11,9 por ciento) y afecciones período perinatal (11,0 por ciento). En total, explicaban un 70 por ciento de las muertes. Para 1975 se había alcanzado ya el perfil actual, en que las causas eran: aparato circulatorio (21,1 por ciento); tumores malignos (14,1 por ciento); traumatismos y envenenamientos (10,2 por ciento) y aparato respiratorio (12,1 por ciento). Los 13 años siguientes mostrarían un aumento de 12,5 por ciento en la explicación de las muertes por estas cuatro causas, el que es, a su vez, resultado del fuerte aumento de las dos primeras causas: aparato circulatorio y tumores malignos.

Estos indicadores gruesos muestran perfiles similares a los de países desarrollados, además de corresponder también a un creciente envejecimiento de la población. Se señala al respecto que estas características anunciarían requerimientos asistenciales crecientes para los niveles secundarios y terciarios de atención, a la vez que la conveniencia de dedicar esfuerzos hacia las acciones de fomento y protección.

En cuanto a la población cubierta, a mediados de los años 70 alrededor de un 20 por ciento correspondía a empleados (sistema SERMENA), un 50 por ciento eran obreros y, por lo tanto, cubiertos por el SNS; alrededor de un 7 por ciento de los trabajadores eran independientes que cotizaban para previsión, y se repartían entre los sistemas señalados; entre un 18 por ciento y un 20 por ciento eran trabajadores por cuenta propia que no cotizaban, y que tenían acceso al SNS en las urgencias en forma gratuita, pero que debían pagar el valor de sus atenciones de salud en otras circunstancias. La población restante estaba cubierta por el sistema de las Fuerzas Armadas.

Se presentan a continuación algunos indicadores de los recursos destinados para salud: personal de salud (sólo para sistema estatal); número de camas, público y privado; establecimientos de asistencia médica (sólo estatal) y el gasto público en salud en relación al PGB.

Cuadro N° 4
Principales Causas de Muerte en Chile
(1950-1988) Años seleccionados

Causas	N° Def.	1950			1960			1965			1970		
		% Acum.	Ran- king	N° Def.	% Acum.	Ran- king	N° Def.	% Acum.	Ran- king	N° Def.	% Acum.	Ran- king	
Aparato Circulatorio	12.315 (2)	11,9	3	7.195	12,4	4	9.692	10,6	4	18.202	21,9	21,9	1
Tumores Malignos	5.021	4,9	5	5.772	9,9	6	8.679	9,5	5	9.862	11,8	33,7	3
Traumatismos y envenenarme	4.910	4,7	6	6.018	10,4	5	7.648	8,3	6	8.106	9,7	43,4	5
Respiratorio	23.574	22,9	2	7.924	13,7	2	16.744	18,3	1	15.242	18,3	61,7	2
Enfer. Aparato Digestivo	3.639	3,5	7	7.685	13,2	3	10.146	11,1	3	5.441	6,5	68,2	6
Enfer. Infecciosas y Parasitarias	24.947 O)	24,2	1	5.442	9,4	7	6.625	7,2	7	9.624	11,6	79,8	4
Afecciones Período Perinatal	11.378	11,0	4	8.294	14,2	1	13.285	14,5	2	4.386	5,3	85,2	7
Complic. Embarazo, Parto y Puerperio	762	0,7	8	N/D			860	0,9	8	439	0,5	85,6	8
Otras Causas	16.838	16,2		9.751	16,8		17.812	19,6		11.864	14,3	100,0	
Total	103.384	100,0		58.084	100,0		91.491	100,0		83.166	100,0		

Cuadro N° 4
(Continuación)

1975				1980				1985				1988			
N° Def.	%	% Acum.	Ran- king	N° Def.	%	% Acum.	Ran- king	N° Def.	%	% Acum.	Ran- king	N° Def.	%	% Acum.	Ran- king
15.673	21,1	21,1	1	19.630	26,6	26,6	1	20.422	27,8	27,8	1	20.791	27,9	27,9	1
10.442	14,1	35,2	2	11,321	15,4	42,0	2	12.655	17,2	45,0	2	13.425	18,0	45,9	2
7.539	10,2	45,4	4	8.739	11,9	53,9	3	9.010	12,2	57,2	3	9.036	12,1	58,0	3
8.948	12,1	57,5	3	7.030	9,5	63,4	4	8.077	11,0	68,2	4	8.948	12,0	70,0	4
5.108	6,9	64,4	6	6.002	8,1	71,5	5	5.859	8,0	76,2	5	4.805	6,5	76,5	5
6.322	8,5	72,9	5	3.544	4,8	76,3	6	2.523	3,4	79,6	6	2.586	3,5	80,0	6
4.450	6,0	78,9	7	3.179	4,3	80,6	7	1.721	2,3	81,9	7	1.859	2,5	82,5	7
336	0,4	79,3	8	185	0,2	80,8	8	132	0,2	82,1	8	123	0,2	82,7	8
15.364	20,7	100,0		14.080	19,2	100,0		13.135	17,9	100,0		12.862	17,3	100,0	
74.182	100,0	100,0		73.710	100,0	100,0		73.534	100,0	100,0		74.435	100,0	100,0	

N/D : No disponible.

(1) : Incluye influenza y Diarrea.

(2) : Incluye Accidente Vasculares Encefálicos.

Fuente : Anuarios de defunciones y causas de muerte. Ministerio de Salud.
Indicadores biométricos. Resumen 1988 Depto. Coordinación e Informática, Ministerio de Salud.

Nota: Las causas de muerte se encuentran agrupadas de acuerdo a la clasificación internacional de enfermedades según las revisiones siguientes:

Año 1965 VII Revisión
Años 1970-75 VIII Revisión
Años 1980-88 IX Revisión

Por los ajustes anteriores las cifras no son absolutamente comparables.

El Cuadro N° 5 muestra que en 1950 había en Chile, empleados (jornada total y parcial) por el Estado, 2.205 médicos, 4.487 enfermeras y practicantes y 674 otros profesionales de salud.³ En 1975, los médicos eran 4.414, las enfermeras 1.731, y los otros profesionales de la salud, 4.900. En 1988 los médicos habían aumentado a 5.348, las enfermeras a 2.186 y los otros profesionales a 5.273. Cabe destacar que en igual período la población del país prácticamente se triplicó; pero no es fácil obtener conclusiones respecto de la evolución del personal de salud per cápita debido a que desconocemos el número total de médicos en el país.

El Cuadro N° 6 muestra la evolución del número de camas. En el año 1950 el sector público disponía de 28.202 camas, las que habían aumentado a 34.276 hacia 1975. En ese año las camas privadas ascendían a 3.684, por lo que el total era alrededor de 38.000. Así, el número total de camas por 1.000 habitantes alcanzaba a 3,8. A partir de mediados de los '70 se observan dos tendencias: primero, en tanto el número de camas del sector público disminuye en alrededor de 1.500, las camas privadas casi se triplican, alcanzando alrededor de 10.000 en 1988; segundo, el número de camas por cada 1.000 habitantes se habría reducido a 3,3 en 1988, lo que, dado que se habrían mantenido las tasas de ocupación, sería compensado en una reducción en el número de días-cama promedio.

En todo caso, como tendencia general, se observaría una disminución en el número de camas por 1.000 habitantes, la que ocurriría principalmente desde mediados de los '70 en adelante.

En cuanto a los establecimientos de asistencia médica públicos, el Cuadro N° 7 muestra que en 1950 existían 224 hospitales. Para mediados de los '70 éstos habían aumentado a 232, a los que se sumaban 142 consultorios rurales y urbanos, más 719 postas de atención. En los años siguientes se observa una disminución del número de hospitales hasta 202, acompañada de un fuerte aumento de los consultorios (hasta 369) y de postas (a 1.034).

³Incluye matronas, dentistas, kinesiólogos, nutricionistas y otros profesionales.

Cuadro N° 5
Serie Temporal del Personal de Salud
SNS/SNSS Chile (1950-1988) Años Seleccionados

Años	Médicos	Enfermeras	Matronas	Dentistas	Otros Profesionales de Salud*
1950	2.205	4.487	312	168	194 (2)
1960	3.724	8.935	633	489	284 (2)
1965	4.071	1.095	761	788	670 (3)
1970	4.401	1.666	1.101	1.140	1.895
1975	4.414	1.731	1.377	1.345	2.178
1980	4.128	2.509	1.839	1.752	2.622 (4)
1985	5.549	2.800	2.021	1.774	2.682
1988	5.348	2.186	1.636	1.366	2.271

* :Químicos, farmacéuticos, kinesiólogos, tecnólogos médicos, nutricionistas y asistentes sociales.
(1) :Incluye enfermeras y practicantes.
(2) :Incluye sólo farmacéuticos.
(3) :Incluye nutricionistas, técnicos laborantes y otros profesionales específicos.
(4) : Además, incluye terapeutas ocupacionales.
Fuente : Anuario de atenciones y recursos, Ministerio de Salud.

Cuadro N° 6

Números de Camas e índice Ocupacional de Establecimientos de Salud
(1950-1989) Años Seleccionados

Años	Sector Público		Sector Privado		Total Sector Salud	N° Camas por Cada 1.000 habs.
	SNS	SNSS				
	N°	% Ocup.	N°	% Ocup.		
1950	28.202	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
1960	30.425	N/D	N/D	N/D	N/D	4,0
1965	33.234	N/D	2.722	N/D	35.956	4,2
1970	33.611	78,5	2.321	73,3	35.932	3,8
1974	34.276	78,5	3.684	N/D	37.960	3,8
1975	N/D	N/D	N/D	N/D	33.772	3,3
1980	33.879	76,1	4.088	67,7	37.967	3,4
1985	33.435	75,2	8.789	64,5	42.224	3,5
1987	32.594	73,8	9.233	66,6	41.827	3,3
1989	32.850	75,9	10.199	66,6	43.049	N/D

N/D :No disponible.

Fuente :Anuario de atención y recursos, Ministerio de Salud.

Cuadro N° 7
Establecimientos de Asistencia Médica
SNS/SNSS (1950,1960,1965,1974,1980,1988)

Año	N° Hospitales	N° Consultorios Rurales y Urbanos	N° Postas
1950	224	N/D	N/D
1960	242	N/D	N/D
1965	300	—	—
1974	232	142	719
1986	202	310	997
1988	202	369	1.034

N/D : No disponible.

Fuentes : Anuario Atenciones y Recursos. Ministerio de Salud.
 Catastro Recursos Físicos, Ministerio de Salud.

Los indicadores de recursos que hemos revisado hasta ahora son bastante coincidentes con la relación del gasto público en salud (GPS) al Producto Geográfico Bruto (PGB). No se dispone de estos valores para la década de los 50, y aquellos que poseemos a partir de 1960 presentan discrepancias significativas en algunos años según la fuente que se tome: ellos corresponden a distintas metodologías de cálculo. (Véase Cuadro N° 8.) A comienzos de los años 60, el GPS ascendería a alrededor de un 3,04 por ciento del PGB. Luego de haber alcanzado a alrededor de 3,4 por ciento en 1970 y 4,0 por ciento en 1972 (pero sólo 2,9 por ciento al año siguiente, según la misma fuente), a mediados de los '70 había alcanzado alrededor de 3,0 por ciento. De acuerdo a las cifras del Ministro de Salud, se habría producido una recuperación para 1981/82, alcanzando alrededor de 3,25 por ciento para luego descender sostenidamente hasta llegar a 2,40 por ciento en 1988. Este descenso en la década de los 80 fue acompañado del desarrollo persistente de un sistema privado de salud previsional, denominado ISA-PRES (Instituciones de Salud Previsional) creado en 1981, al cual podían dirigirse las cotizaciones obligatorias de salud, alternativamente al sistema estatal. Estas cotizaciones, que de otro modo habrían fluido hacia el sistema público, si se suman a los componentes del gasto público en salud muestran una tendencia inversa a la destacada precedentemente: luego del máximo de 1981-82 (alrededor de 3,3 por ciento) se pasó por un mínimo de 3,06 por ciento en 1985, para aumentar nuevamente hasta 3,34 por ciento en 1988.

Cuadro N° 8
Gasto en Salud como Porcentaje PGB

Año	Yáñez		Ministerio de Salud		Banco Central		ODEPLAN
	GPS/PGB	Índice	GPS/PGB	Índice	GPS/PGB	índice	GPS/PGB
1960					3,3	132,0	2,78
1961					3,4	136,0	2,85
1962					3,2	128,0	3,21
1963					3,1	124,0	2,73
1964					3,1	124,0	2,59
1965					3,3	132,0	3,34
1966					3,2	128,0	2,96
1967					3,3	132,0	2,97
1968					3,4	136,0	3,03
1969					3,3	132,0	3,38
1970	3,43	135,6			3,3	132,0	
1971					3,9	156,0	
1972					4,0	160,0	
1973	2,09	82,6			2,9	116,0	
1974	2,53	100,0	3,21	100,0	2,5	100,0	
1975	2,40	94,9	3,38	105,3	3,0	120,0	
1976	2,52	99,6	2,94	91,6	3,0	120,0	
1977	2,78	109,9	2,91	90,7	3,2	128,0	
1978	2,98	117,8	2,90	90,3	3,2	128,0	
1979	2,94	116,2	2,70	84,1	3,0	120,0	
1980	2,60	102,8	2,60	81,0	3,0	120,0	
1981	3,14	124,1	2,93	91,3			
1982	3,64	143,9	3,56	110,9			
1983	3,08	121,7	2,94	91,6			
1984	2,84	112,3	2,88	89,7			
1985	2,66	105,1	2,65	82,6			
1986			2,53	78,9			
1987			2,33	72,6			
1988			2,40	74,7			

Fuentes: J. Yáñez. "El Costo Público en los Sectores Sociales 1970-1980. Determinación y análisis" I. Aguiló, J. Yáñez "Cálculo y Análisis del Gasto Público en los Sectores Sociales, Chile 1980-1985". Indicadores Financieros Sector Público 1974-1988. Ministerio de Salud. Cuentas Nacionales Banco Central.
 ODEPLAN (1971): "Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970". pp. 315 y 391.

Debemos ser, no obstante, cautos respecto de lo último puesto que en tanto el sistema estatal se caracteriza por la solidaridad, accediendo todos sus afiliados a similares beneficios, el sistema privado de ISAPRES es esencialmente individual y, por lo tanto, con diferencias de beneficios entre sus afiliados y, por cierto, entre éstos y aquéllos del sistema estatal. Lo cierto es, entonces, que si bien los recursos legalmente destinados a salud se han mantenido estables, con posterioridad a las reformas de los años 80 se produjo una creciente desigualdad en el acceso y niveles de beneficios.

Resumiendo este recuento, el Sistema de Salud chileno existente a mediados de los años setenta resultó de un largo proceso de desarrollo, caracterizándose por sus rasgos de universalidad y amplia cobertura desde los años 40. Sus embriones se gestaron ya en los años 20, y la medicina chilena mostró desde mucho antes una gran precocidad y pudo exhibir resultados destacables, que fueron orgullo de la nación y respetado por los países de América.

Los recursos destinados a salud habrían mostrado una gran estabilidad, al menos en relación a la disponibilidad global de bienes en la sociedad. Si esto pudiera considerarse insuficiente, desde comienzo de los años 60 hubo un esfuerzo estatal deliberado por mejorar las condiciones ambientales, sanitarias, de vivienda y educación para los sectores más pobres, lo que contribuyó poderosamente a los notables resultados en salud que se apreciaban a mediados de los 70.

Como todo sistema, no obstante, el de salud chileno presentaba deficiencias: fuertes diferencias de beneficios entre obreros y empleados, que obedecían sólo a *status* legales-laborales distintos, pero no a factores socioeconómicos. Alrededor de un 20 por ciento de la población no aportaba cotizaciones para el financiamiento de la salud, y tampoco era beneficiario del sistema, correspondiendo a sectores más desvalidos de la población; los sistemas mayoritarios de atención, SNS y SERMENA, eran entidades centralizadas, muy jerarquizadas, inflexibles a las demandas de la población y con lentitud para adaptarse a las situaciones cambiantes, con una administración burocratizada e ineficiente. Desde la perspectiva de las personas como entes racionales y preferencias personales variadas, el sistema de salud ofrecía sólo reducidas opciones de elección tanto entre establecimientos como profesionales tratantes. Por último, el sistema se caracterizaba por una predominancia estatal casi absoluta tanto en el manejo del financiamiento como en la administración de los beneficios, y en menor grado, aunque mayoritario, en el otorgamiento de las prestaciones vía instalaciones propias y personal contratado. No existen razones a priori que

justifiquen el predominio estatal o privado, por lo que un esquema balanceado parecería más adecuado como patrón de referencia.

3. Las Reformas de los Años 80

Las reformas de los años 80 al sistema de salud chileno se iniciaron legalmente en 1979 y entraron en vigencia a partir de 1980.

Pareciera claro a estas alturas de nuestra revisión que no existían razones imperiosas inmediatas que obligaran a la modificación del sistema de salud: los resultados eran superiores y los recursos comprometidos en salud bastante moderados. Pero existían deficiencias susceptibles de optimización, perspectivas sombrías en el área de eficiencia administrativa y capacidad de respuesta y un déficit crónico y creciente en el ámbito previsional de pensiones, que obligaba al Estado a desviar en esa dirección cada vez mayores recursos.⁴ Probablemente haya sido esto último el detonante para emprender las reformas del sistema de salud conjuntamente y como parte del sistema de pensiones.

La presentación de los fundamentos de las reformas es una composición de numerosas fuentes oficiales, de las cuales las más importantes están señaladas en Raczynski (1983) y Pinera (1979), este último Ministro del Trabajo y Previsión Social en ese entonces.

3.1 Equidad en los Beneficios

Se trataba de igualar el acceso a los beneficiarios para los distintos sectores de la población:

- Igualación de los beneficios para los empleados y obreros, eliminando la distinción legal para estos efectos.
- Otorgar acceso a los beneficios de salud a aquellos grupos de la población que carecían de ellos, o eran reducidos: el caso de los trabajadores por cuenta propia, ya sea que cotizaran o no para efectos provisionales.

⁴Véase Scarpaci y Miranda (1990).

- Todos los beneficiarios del sistema estatal accederían al beneficio de los préstamos médicos en igualdad de condiciones.

3.2 Equidad en los Pagos

Perseguiría hacer equivalentes, en términos de sacrificio de bienestar, las cotizaciones aportadas por los trabajadores como forma de prepago (o prima de un seguro de salud, en jerga de seguros) y los pagos directos efectuados al momento de solicitar la atención de salud.

Hasta el momento de la reforma efectuada por la Ley 18.469 de noviembre de 1985, los aportes para salud de empleados y obreros eran diferentes: alrededor de 16,5 por ciento para los primeros y de 10,3 por ciento para los segundos, ambos como porcentaje de la renta tributable. *Los* trabajadores por cuenta propia no cotizaban para salud, aunque lo hicieran para efectos de pensiones, pero tenían acceso gratuito a las acciones de fomento y protección y las urgencias.

La reforma del sistema de salud introdujo, en concordancia con las reformas previsionales establecidas por el DL 3.500 de 1981, que las cotizaciones previsionales, tanto para pensiones como para salud, pasaban a ser patrimonio del trabajador, quien estaba obligado a cotizar y su empleador a actuar como agente recolector, reteniendo y enterando el pago en las entidades correspondientes. Los aportes patronales previos a las reformas fueron convenientemente traspasados al trabajador. Este tendría la opción de afiliarse al sistema estatal (ahora Sistema Nacional de Servicios de Salud, SNSS) o a entidades privadas sustitutivas de aquél, las ISAPRES. Inicialmente, la cotización para salud se fijó en 4 por ciento de la renta imponible (a partir de mayo 1981). Muy pronto la experiencia mostró la insuficiencia de dicha contribución, la que fue alzada en 1983 en un 6 por ciento, y nuevamente en 1986, a un 7 por ciento. En el caso de las entidades privadas —ISAPRES— podía cotizarse adicionalmente en forma voluntaria, y era ventajoso hacerlo, puesto que asociado a ello se obtenían beneficios superiores.

En cuanto al pago directo (copago), en las ISAPRES éste pasó a ser inversamente proporcional a las cotizaciones per cápita aportadas, en forma similar a los beneficios obtenidos de un seguro de salud. En el sistema estatal se estableció una modalidad redistributiva de beneficios: cuanto más pobre el trabajador, mayor la bonificación obtenida, alcanzando al 100 por ciento en el caso de los indigentes y los trabajadores de ingresos relativos inferiores.

Al año 1986, la distribución de estos beneficios era la siguiente:

Grupo de Ingreso	Categoría de Ingreso	Porcentaje de Bonificación en Sistema Estatal	Porcentaje de Población Cubierta
A	indigente	100%	74,3%
B	bajo	100%	
C	medio	75%	12,9%
D	alto	50%	12,7%

Fuente: Giaconi (1985), pág. 31.

Como entre los Grupos A y B, gratuidad total, y C quedaban grupos significativos de empleados que previamente debían cancelar el 50 por ciento en copago vía SERMENA, el número de personas beneficiadas era mayor que la de obreros que pasaban de gratuidad a pagar.

Así: el factor de discriminación en la bonificación era la condición económica; el criterio aplicado era homogéneo para todos los trabajadores; la bonificación era redistributiva, favoreciendo más a los de menores ingresos, y los trabajadores que ganaban eran más que los que perdían bajo la nueva situación.

3.3 Focalizar los Subsidios

El Gobierno Militar tenía entre sus concepciones sociales más amplias la de mantener los subsidios para los grupos de inferiores recursos, pero sustituyendo los subsidios "cruzados" por subsidios "directos". El primer tipo es característico de los arcaicos sistemas de reparto, donde no existen incentivos para cotizar y sí es muy conveniente emplear los sistemas hasta el límite de agotamiento. De este modo, es sólo una coincidencia que quienes están en condiciones de financiar el subsidio lo hagan, y que sean efectivamente receptores quienes lo merecen.

En cambio, los subsidios "directos" permiten identificar claramente los grupos y personas-objetivo del subsidio, el motivo, monto, oportunidad y circunstancias, a la vez que los entes que van a ser tributados para tal efecto.

Concentrando la gratuidad total en los indigentes y grupos de ingreso bajo se conseguía focalizar en los más pobres el subsidio. Y aunque persistían rangos amplios en que seguían existiendo subsidios cruzados, la reforma avanzaba en la dirección apropiada. Por cierto, se mantenía un fuerte sesgo en cuanto a que la base para el cálculo era el ingreso del jefe del hogar, sin considerar el número de familiares que debía mantener.

De todos modos, algunas prestaciones se mantuvieron gratuitas para todos los afiliados, por considerarse que sus economías externas así lo justificaban: examen de salud de medicina preventiva; protección y control de la mujer embarazada (durante el embarazo y puerperio); control del niño (hasta los 6 años de edad) y Programa Nacional de Alimentación Complementaria.

Esta focalización de subsidios también comprendió algunos grupos afectados por riesgos diferenciales, como es el caso de los enfermos de insuficiencia renal crónica afectos a diálisis, respetando beneficios existentes antes de la reforma. Pero también abrió una puerta para eventuales nuevos riesgos, especialmente aquellos de enfermedades infecciosas con fuertes deseconomías externas: hepatitis, meningitis, sida, etc.

3.4 Ampliar la Libertad de Elección

Para el ideario del Gobierno Militar era importante y, según se ha comprobado posteriormente, también para mayoritarios sectores de la población, que las personas pudieran dar respuesta a sus preferencias y contar con alternativas de opción. De ese modo, siempre sometidas a sus limitaciones presupuestarias, las personas buscarían aquellas soluciones que les proporcionarían el máximo bienestar.

El aumento en las opciones de atención comprendió tanto los sistemas a los que podría acceder como dentro de cada uno de ellos, a diversos proveedores del servicio. La competencia que se generaría entre proveedores resultaría en mejoras en la calidad de los servicios y haría sus precios más convenientes. La existencia de sustitutos para cada servicio haría al paciente menos dependiente, lo cual reduciría la capacidad del proveedor para discriminar precios y extraerle sus excedentes de consumidor.

Los pasos dados en esta dirección fueron:

- El año 1979 se permitió a los obreros utilizar el sistema de *vouchers* del SERMENA, hasta entonces privativo de los empleados.

- El año 1981 se permitió la formación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), entidades de salud privadas en las que los trabajadores podrían optar por afiliarse en sustitución del sistema estatal. La existencia de numerosas ISAPRES permitiría la opción entre ellas, que se verían obligadas a competir por un mejor servicio. Estas podrían financiar y/u otorgar directamente las prestaciones.
- La Ley 18.469 permitió al trabajador afiliado al sistema estatal atenderse en cualquier establecimiento del sistema en atención secundaria y terciaria.⁵ Ello, con la finalidad de que la persona dirigiera sus demandas hacia los establecimientos de mejor atención, sirviendo de mecanismo de control para su funcionamiento. Dichos establecimientos tendrían incentivos para aumentar la atención desde el momento que al menos parte importante de sus recursos estatales les serían distribuidos según las atenciones efectivamente prestadas.

3.5 Aplicar la Subsidiariedad del Estado

El Gobierno Militar había establecido el principio de que el Estado sólo participaría en la actividad directa de producción de bienes o servicios en subsidio ante la ausencia de capacidad, interés o iniciativa privada. Pero la norma sería que los entes privados tendrían primera prioridad para emprender y desarrollar toda la actividad económica, y como excepción, lo haría el Estado.

En el caso de la salud chilena, el Estado era predominante en la administración del financiamiento y mayoritario en el otorgamiento de las prestaciones de salud. La aplicación de principios de subsidiariedad comprendería acciones en ambas fuentes.

Para la administración del financiamiento se creaba la opción de las ISAPRES, las que competirían por las cotizaciones de salud de los trabajadores y establecerían beneficios acordes a sus montos.

Para el otorgamiento de las prestaciones se sumaría al sistema estatal (SNSS) institucional (que pasaría a llamarse Modalidad Institucional de Atención) y al Sistema de *vouchers* SERMENA —FONASA entre 1980 y 1985, Modalidad de Libre Elección a partir de 1986— las instalaciones de atención directa que crearan las ISAPRES y, de todos modos, la oferta

⁵En atención primaria, consideraciones prácticas aconsejaron mantener la adscripción a zonas geográficas de residencia.

inducida por éstas. Ellas no podrían emplear las instalaciones estatales, de modo que su desarrollo y expansión obligaría a incrementar la provisión privada de servicios de salud.

Una tercera reforma que se proponía en esta misma dirección consistía en la creación de un Seguro Nacional de Salud que sustituiría el subsidio a la oferta (gratuidad o cobro parcial del valor de las prestaciones en el sistema estatal) por un subsidio a la demanda, en que el Estado cubriría con sus fondos la diferencia necesaria para obtener al menos un mínimo de beneficios en entidades similares a las ISAPRES. Así, los establecimientos estatales de provisión de Servicios de Salud podrían ser privatizados a través del tiempo. No existió consenso al interior del Gobierno Militar para proceder a esta reforma, y si bien formaba parte de la propuesta del candidato oficialista a la Presidencia, éste obtuvo menos del 30 por ciento de la votación. Los otros dos candidatos proponían mantener el sistema estatal.

3.6 Aumentar la Eficiencia

Este objetivo atraviesa todas las reformas emprendidas. Comprende la reorganización del sistema estatal de salud, el traspaso de la responsabilidad y los recursos para la atención primaria a las municipalidades, creación de las ISAPRES y la reorientación de los recursos de salud hacia la atención primaria.

En 1979 el Decreto Ley N° 2.763, con vigencia a partir de enero 1980, crea el Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), compuesto por 27 Servicios de Salud, la Central de Abastecimientos, el Instituto de Salud Pública (ISP) y el Fondo Nacional de Salud (FONASA). De este modo se dio inicio al proceso de descentralización, separando en el sector la función normativa, la función financiera y la función operativa.

La función normativa y de control permanecería radicada en el Ministerio de Salud, de cuyo Subsecretario (equivalente a viceministro) dependerían los Servicios de Salud. La función operativa quedaba radicada en los Servicios de Salud, Central de Abastecimientos e ISP, todos organismos estatales, funcionalmente descentralizados, con personería jurídica y patrimonio propio. Estos deben atenerse a las normas, políticas e instrucciones impartidas por el Ministerio, con amplia autonomía dentro de dicha circunscripción, respondiendo ante el ministro y dando cuenta de su gestión.

La función financiera fue asignada, por último, a FONASA. Además de la función de registro y fiscalización en conjunto con el Ministerio del cual depende, lo más crítico es que efectúa por cuenta de éste la distribución

de los fondos para los servicios. En este sentido, se implantó un mecanismo de distribución de fondos a base de las atenciones efectivamente prestadas (Financiamiento por Atenciones Prestadas, FAP), en oposición a los sistemas tradicionales de capitación (*capitation*) y población asignada. Se pretendía así ligar el financiamiento al nivel de actividad de los establecimientos y servicios. Los recursos fluirían a las entidades donde efectivamente se prestaran las atenciones. Por razones de cautela y práctica, no llegó a aplicarse en su integridad, distribuyéndose una fracción no superior al 25 por ciento del financiamiento total por esta vía. Esto será analizado con mayor detalle en la sección sobre Descentralización.

Esto es, se crearon estructuras descentralizadas con mayor autonomía y facultades para reaccionar. Al mismo tiempo, el financiamiento respondería a la actividad real, lo que evitaría los fuertes desbalances asociados a asignaciones basadas en comportamientos históricos.

La Municipalización de la Atención Primaria, como se conoció el traspaso de los Consultorios de Atención Primaria a los municipios, se inició en 1981 pero en forma muy embrionaria, ya que no más de un 20 por ciento de los establecimientos fueron traspasados en la oportunidad. De esta forma, se lograría una descentralización de la atención primaria, agregando los recursos financieros aportados por las propias municipalidades a aquellos provenientes del Ministerio de Salud. Estos últimos serían distribuidos también mediante el Financiamiento de Atenciones Prestadas en municipalidades, FAPEM, igual lógica que el FAP. Este proceso es también abordado con mayor detalle más adelante.

La creación de las ISAPRES en 1981, mediante Decreto Fuerza de Ley N° 3, permitiría a las personas optar a un sistema privado de financiamiento, administración y otorgamiento de las prestaciones de salud, alternativamente al sistema estatal. Estas empresas privadas responderían a incentivos pecuniarios, pero la competencia entre ellas induciría eficiencia administrativa y servicios oportunos y de calidad. Ellas permitirían integrar a los trabajadores por cuenta propia hasta entonces no cotizantes, y mediante cotizaciones adicionales obtener beneficios superiores a aquellos establecidos por ley.

Otra característica notable de las ISAPRES en términos de eficiencia radica en la directa relación entre cotizaciones y beneficios: esto induce a cotizar lo legal al menos y, por otra parte, restringir el uso de los beneficios a lo necesario, en prevención de eventuales aumentos futuros de primas. El fraccionamiento del universo de afiliados en unidades de menor tamaño, lo

que facilita la administración, también podría significar mejoras en la eficiencia.⁶

Se pensó inicialmente que esta opción —que abordamos con mayor detalle más adelante— no abarcaría a más de un 5 a 7 por ciento de la población: recuérdese que la cotización legal en 1981 se estableció en 4 por ciento. Así, se estableció la alternativa, pero el Gobierno Militar no empleó inicialmente en su desarrollo estímulos especiales, ni remotamente semejantes al empeño puesto en la forma previsional de personas. Posteriormente, los aumentos de tasas de cotización hasta el 7 por ciento han expandido el potencial hasta alrededor de un 20 por ciento de la población y, en términos reales, a un 13 por ciento de ella en 1989.

Por último, el Gobierno Militar efectuó desde mediados de los años 70 una fuerte reorientación de los recursos públicos de salud hacia la atención primaria. Ello mejoró la cobertura poblacional, alcanzando a las comunidades rurales; mejoró la atención profesional del parto, así como la atención de la mujer embarazada y de los niños hasta los seis años. Estas medidas respondían a la lógica de que el rendimiento de los recursos aplicados a la atención primaria es muy superior a aquella en los niveles superiores, especialmente en los países de menor grado de desarrollo.

Aunque se lograron mejoras destacables en los indicadores de salud universalmente aceptados —aunque no exclusiva ni principalmente por estas acciones— ya alrededor de 1985 se observaron deficiencias extremas en los niveles secundarios y terciarios que llevaron a revertir esta política. También presionó en esta dirección la recesión económica experimentada por la economía chilena a partir de 1982, que implicó un aumento de la presión asistencial sobre el sistema público. Así, en agosto de 1986, con el nombramiento de un nuevo Ministro de Salud, se restituyó el balance en la asignación presupuestaria en los distintos niveles de atención.

3.7 Capacidad de Respuesta a las Necesidades de la Población

Los sistemas centralizados, burocratizados y jerarquizados, si bien ofrecen la promesa de aprovechar mejor las economías de escala, tienden a ser poco dinámicos y lentos para reaccionar ante situaciones cambiantes. También tienden a ser insensibles a las demandas de las personas e

⁶Existe evidencia de economías de escala por administración y computacionales. Por otra parte, en ausencia de instalaciones propias de atención, a mayor volumen de afiliados se producen des-economías de control de abusos y sobreconsumo.

Cuadro N° 9
Tiempo de Traspaso Municipal de Establecimientos de Atención Primaria

Consultorio Urbano		Consultorio Rural		Posta Rural		Estación Médico Rural		Consultorio Dental	
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
1981	26	13	46	229	23	161	13		
1982	11	6	9	61	6	4		5	7
1983			1	1					
1984	1	2							
1985									
1986									
1987	4	70	38	692	70	146	11		
1988	136	92	14	11	1	189	15	69	93
Total	178	92	108	994	100	500	39	74	100

Fuente: Panzer (1989).

inflexibles en su planificación. Por último, la distancia existente entre el nivel de decisión y el nivel asistencial tiende a traducirse en desconocimiento de las necesidades reales de las poblaciones atendidas.

La descentralización del sistema estatal, dividiendo lo que en 27 Servicios y capacidades de decisión estaba previamente centralizado en una sola Dirección Nacional; la municipalización de los Consultorios de Atención Primaria, que en las necesidades más cotidianas y apremiantes permitiría reaccionar *in situ*, además de la capacidad de la comunidad para manifestar sus requerimientos ante las autoridades municipales; las ISAPRES, con sus diversas alternativas de beneficios a ser contratados individualmente, y la posibilidad de elegir entre una gama amplísima de alternativas, y si todavía insatisfecho, retomar el sistema estatal en cualquier momento, completaban las crecientes opciones de obtener las prestaciones de salud a través del sistema estatal por vía de la modalidad de libre elección.

Mediante la descentralización, municipalización, aplicación de la libre elección en el sistema estatal y la creación de las ISAPRES se establecían mecanismos para que las personas dispusieran de variadas opciones que les permitieran satisfacer sus necesidades de salud según sus preferencias. Los diversos mecanismos se caracterizaban, además, por estructuras, ya sea de mayor flexibilidad y dinamismo que antes (caso de los servicios de salud descentralizados) y consultorios municipalizados, o de gran capacidad de respuesta a las necesidades, como es la atención privada.

4. La Descentralización de los Servicios de Salud

Como se señalara, esta reforma se efectuó mediante la dictación del Decreto Ley N° 2.763 de 1979. A dicha fecha existían 54 áreas de salud del Servicio Nacional de Salud, que fueron transformadas en 26 servicios operativos que resultaron de una fragmentación del ex SNS y el ex SERMENA, con autonomía administrativa, planta de personal propio, y manejo presupuestario y patrimonial relativamente independiente.⁷ El servicio 27 es el Servicio de Salud Metropolitana del Ambiente.

El Ministerio de Salud retiene las funciones normativas y de planificación para el Sistema de Salud, fijando políticas de salud, planes y programas para el sector estatal, así como el control y supervisión. Esta última función, a nivel de seguimiento y fiscalización también la efectúa

⁷Seguimos en esta parte a J. Giaconi (1982) y J. Giaconi (1985). El año 1986 y hasta marzo de 1990, el Dr. Giaconi fue Ministro de Salud del Gobierno Militar.

sobre las ISAPRES, a través de FONASA (Fondo Nacional de Salud). La creación de una Superintendencia de ISAPRES, a partir de mediados de 1990, restó esta función a FONASA, pero mantiene la independencia respecto del Ministerio de Salud.⁸

El Ministerio opera a un nivel central en Santiago y en un nivel regional 13 Secretarías Regionales Ministeriales, que representan al Ministerio en cada región, supervisan y controlan el funcionamiento de los servicios.

El segundo ente en importancia del Sistema es el Fondo Nacional de Salud, el que cumple las siguientes funciones básicas:⁹

- Administrar la modalidad de libre elección de la Ley 18.469. Consiste en la de *vouchers* a los afiliados al sistema estatal que opten por atenderse con los profesionales e instituciones privadas de salud con convenio de atención. Esta es una continuación del sistema del SERMENA en operación desde mediados de los años '60 para los empleados y luego extendido a los obreros en 1979.
- Recaudar y distribuir los recursos a los Servicios de Salud y consultorios municipalizados. Obtiene los recursos de parte del Ministerio, distribuyendo una parte del presupuesto (alrededor del 80 por ciento) en forma directa, y el resto a través del mecanismo de "facturación de atenciones prestadas" (FAP para los Servicios y FAPEM para consultorios).
Este mecanismo fue ideado con el objeto de vincular los recursos financieros a los volúmenes de actividad de los Servicios y unidades, estableciendo estímulos para el cumplimiento de sus metas. Este sería uno de los pilares para el funcionamiento descentralizado del sistema de salud estatal, introduciendo los Servicios a una gestión más dinámica que tuviera que competir por sus recursos financieros, pero que tendría la capacidad y autonomía para resolver.
- Clasificar e identificar a los afiliados al sistema estatal. Como se señalara, la reforma de 1986 (Ley 18.469) estableció un sistema redistributivo progresivo de bonificación según el nivel de ingreso del grupo familiar del afiliado. El otorgamiento de un mecanismo de

⁸Ley 18.933, del 9 de marzo de 1990.

⁹FONASA (1989)

identificación para los afiliados, así como su clasificación en los "grupos de ingreso" a nivel nacional fue asignado a FONASA (alrededor de 8 millones de afiliados).

- Financiar la modalidad de libre elección. Los *vouchers* vendidos por FONASA se ofrecían a un promedio de 63 por ciento de su valor de cambio. El 37 por ciento restante debía ser financiado al momento de ser presentado en cobro por los profesionales e instituciones.
- Otorgar préstamos a los afiliados al sistema estatal. Los afiliados tienen derecho a préstamos médicos sin intereses (pero sí con corrección monetaria) por la parte no bonificada, con un límite por prestación. Estos préstamos, de fácil tramitación, permiten reducir la carga financiera inmediata de los afiliados sujetos a cobro: aquellos con bonificación de 100 por ciento (alrededor del 75 por ciento) no lo requieren.
- Fiscalizar a las ISAPRES. FONASA, por cuenta del Ministerio de Salud, ejerce esta función desde 1981. Debe vigilar y exigir el cumplimiento de los mínimos establecidos por ley, hacer un seguimiento permanente del sistema ISAPRES informando de las anomalías, previendo crisis y actuando con oportunidad, conforme a sus atribuciones. También debe estar en conocimiento de los servicios ofrecidos por las ISAPRES, obligar el otorgamiento de los servicios mínimos establecidos por la ley y prestar asistencia a los afiliados en sus demandas y ante incumplimiento de contratos.

El Sistema de Facturación por Atenciones Prestadas

Señalamos previamente que perseguía ligar financiamiento con volumen efectivo de actividad e introducir incentivos para la operación, conforme las políticas y programas.

Su operación es la siguiente:

- Todas las prestaciones de salud son codificadas en un arancel, el cual contiene el valor de dichas prestaciones.
- Mensualmente, cada unidad operativa del respectivo Servicio resume estas prestaciones, las que se agregan a nivel de Servicio y se remiten al nivel central del Ministerio de Salud. Este las recibe y las

presenta en FONASA para su cobro, según su valor resultante de la sumatoria de valores individuales.

- El valor cancelado por FONASA será una fracción del valor facturado, debido a que la totalidad de las remuneraciones del personal (alrededor del 60 por ciento del presupuesto) es cancelada directamente, así como también una parte de los insumos intermedios empleados. Así, entre un 20 por ciento a 25 por ciento es distribuido por este mecanismo.

A través del tiempo —ya que el sistema FAP se implementó desde comienzos del SNSS— se idearon diversas fórmulas para establecer incentivos al correcto empleo de los recursos. Ello, debido a que si bien este sistema era un avance respecto del sistema de capitación o población asignada, tenía una deficiencia que con el tiempo probaría ser clave: financiaba según el empleo de recursos, pero no según resultado.

Esta deficiencia se fue haciendo más manifiesta a medida que las unidades descubrieron cómo podía maximizarse el financiamiento, hecho que fue reforzado por dos factores: uno, el componente de trabajo en las distintas prestaciones no era homogéneo; dos, los aranceles ("precios") no se adecuaron perfectamente en el tiempo a los cambios en los costos. Entonces, el margen obtenible por sobre los costos efectivos de las prestaciones para cada unidad era distinto, introduciendo al sistema estímulos perversos. Convenía concentrar la acción en las prestaciones que proporcionaban mayor margen, y en la medida que se pagaba por empleo de recursos hipertrofiar estas acciones. Ello, en el entendido que las acciones eran reales, lo que no ocurrió.

De aquí que se intentaran diversos esquemas de control y estímulos destinados a aminorar esta deficiencia: "techos" a la facturación total, por un lado, y, por otro, premios asociados al cumplimiento de las metas de salud. Estos premios podían ser empleados por los directores de servicios para compra de insumos, equipos, mejoras de las instalaciones, para horas extraordinarias y personal a honorarios. Estos esfuerzos han sido sólo parcialmente fructíferos, y en el presente se estudia el establecimiento de sistemas asociados a resultados: determinación de "canastas" de prestaciones necesarias para procesos de recuperación de patologías; y a un nivel de mayor sofisticación *Diagnostic Related Groups*, DRG

A la fecha no se ha efectuado una evaluación global del proceso de descentralización a partir de 1980 y perfeccionado en 1986. Podría decirse que en lo referente a cambios organizativos, éstos se plasmaron desde un

comienzo, y ello en buena medida gracias a que —en palabras del Dr. Giaconi— se fragmentó el antiguo SNSS, fusionándolo con SERMENA. De modo que, básicamente, se continuaron efectuando las mismas acciones de salud que antes de la reforma.

Mayor ha sido el impacto a nivel central, y principalmente en FONASA, al que además de habersele asignado múltiples funciones inicialmente, se le agregaron nuevas con motivo de la reforma de 1986: identificación y clasificación de beneficiarios y otorgamiento de préstamos médicos. También esta entidad desarrolló en el tiempo, y especialmente en 1984, una creciente capacidad de fiscalización de las ISAPRES, dentro de las restringidas atribuciones otorgadas por la ley.

No existen evidencias, pero sí numerosos indicios de que la gestión administrativa de los Servicios de Salud muestra niveles de gran disparidad: algunos de ellos han alcanzado elevados estándares, en tanto que otros, deficientes. En este sentido el proceso de descentralización no estuvo acompañado de un esfuerzo deliberado, constante ni global por mejorar la capacidad administrativa de los Servicios. Esto ha resultado de esfuerzos de personas que en uso de su mayor autonomía han desarrollado la capacidad.

El mayor esfuerzo a nivel central fue el efectuado por el sistema de asignación y distribución del funcionamiento: el sistema de FAP y FAPEM. En este sentido, como destacaremos en la sección respectiva, se han explorado mecanismos de creciente perfección técnica que han ido corrigiendo las deficiencias que la práctica ha generado. Lamentablemente éstas sólo han producido resultados parciales, no corrigiendo las dos fuentes principales de error: la determinación de aranceles (precios) defectuosos y, muy principalmente, asignar recursos conforme a su empleo (pagar según insumos empleados), antes que según los resultados o producto obtenido.

5. La Municipalización de los Consultorios de Atención Primaria (CAP)

Los objetivos que se persiguieron en la transferencia a las municipalidades de los CAP a partir de 1981 fueron:¹⁰

- 1) Descentralizar al máximo la ejecución de las acciones de salud, llevándolas al nivel comunal.

¹⁰Véase J. Giaconi (1985), p. 23.

- 2) Mejorar el control y fiscalización de establecimientos muy alejados de las jefaturas de las Direcciones de Servicios del SNSS.
- 3) Adecuar los programas de salud a las necesidades sentidas de la población.
- 4) Permitir la canalización de fondos municipales para la operación de los establecimientos y mejorar sus infraestructura.
- 5) Hacer posible una mayor participación comunitaria en la base social.
- 6) Permitir una mayor integración multisectorial, en especial con los sectores más importantes para salud como son educación, vivienda, trabajo, saneamiento ambiental, etc.

La transferencia se materializó en tres períodos (véase cuadro N° 9): en 1981 el total ascendió a 462, un 17, 4 por ciento del total de consultorios. El énfasis en esta primera "ola" fue en los consultorios rurales, que fueron un 43 por ciento del total. Una segunda oleada se produjo el año 1982, en que se traspasaron 90 consultorios, un 3,4 por ciento del total. En 1983-84 se traspasaron otros tres consultorios. Posteriormente, en 1987, se reanudaron los traspasos, transfiriéndose 880 consultorios (un 33 por ciento del total) con el mayor énfasis en las postas rurales. En 1988 nuevamente se efectuaron transferencias que alcanzaron a 419 consultorios, elevando el total municipalizado a un 70 por ciento. De este modo, el 92 por ciento de los Consultorios Urbanos, el 100 por ciento de los Consultorios Rurales, Postas Rurales y Clínicas Dentales, y el 40 por ciento de las Estaciones Médico-Rurales se encontraban transferidos a diciembre de 1988.

La razón por la cual el proceso iniciado en 1981-82 se detuvo hasta 1987 parece encontrarse en la aguda crisis económica de los años 1982-86 en Chile.¹¹ Al mismo tiempo, "techos" establecidos por el Ministerio de Salud al FAPEM hicieron poco atractivo para las municipalidades hacerse cargo de los consultorios.

También en este caso la evaluación del proceso es parcial. Es importante destacar dos esfuerzos en esta dirección, encaminados, uno, a establecer el nivel administrativo alcanzado en los CAP, y el otro, a nivel más global, las tendencias observadas.

¹¹J. Panzer (1989), p. 13.

En el primer caso,¹² a base de un número seleccionado de consultorios que reunían diferencias en cuanto al nivel de ingresos de las municipalidades, fecha de traspaso y Servicio de Salud supervisor, en la Región Metropolitana, se llegó a las siguientes conclusiones:

- El nivel administrativo global definido en términos de proceso alcanzaba en el mayor consultorio a 2/3 del nivel considerado adecuado; el mínimo era de 46 por ciento de lo adecuado.
- Las deficiencias mayores se encontraban en la función de administración de recursos humanos, organización y control. Se estimaron estas deficiencias como críticas, atendida la naturaleza de servicios personales de manejo de recursos.
- A nivel sólo de indicios, existiría una asociación positiva entre el nivel de ingresos municipales y nivel administrativo del consultorio; el Servicio de Salud supervisor impactaría al nivel administrativo de la Unidad Técnica (enfermería, maternal, nutrición, dental y servicio social), el tiempo de traspaso no tendría efecto sobre el nivel administrativo, esto es, no habría proceso de aprendizaje.

Por otra parte, la principal tendencia en el segundo estudio¹³ muestra que efectivamente las municipalidades han efectuado aportes adicionales a sus CAP, que era uno de los objetivos perseguidos. Como era de esperarse, las municipalidades más ricas han efectuado aportes más significativos, traducándose en una creciente disparidad en los recursos de salud disponibles para la población, en favor de aquellos de mayor ingreso relativo. Más importante aún, como señala Panzer:

"Un hallazgo importante de este estudio ha sido llegar a la conclusión que esos efectos distributivos negativos han ocurrido. Aún más, en algunas circunstancias ellos han sido reforzados por la carencia de un plan por parte del gobierno central para distribuir los techos FAPEM entre las municipalidades, en los años 1981-82 y, en el presente, entre las regiones. De hecho, a diferencia de otras transferencias a los gobiernos locales, cuyos montos están inversamente asociados con los montos de recursos propios de esas comunidades, los techos FAPEM nunca han sido

¹²Véase V. Loyola, V. y E. Miranda, (1990).

¹³Véase J. Panzer (1989), p. 3.

determinados en base alguna que se pudiera sostener siga una regla de optimización..."

Así, Panzer concluía que las reducciones en el FAPEM (monto de recursos distribuidos) resultaba en una redistribución regresiva de los Servicios de Salud. Un último aspecto destacable de este proceso es que tampoco a fines de 1989 se habían establecido los mecanismos de participación de la comunidad que permitieran una fluida comunicación y respuesta (*responsiveness*) a las sentidas necesidades de la población. Además, las autoridades comunales, empezando por el Alcalde, eran designadas por el gobierno central y no por las comunidades servidas, lo que las hacía menos sensibles a sus inquietudes y necesidades.

Entonces, tal vez lo más ponderado que puede señalarse del proceso de municipalización es que se trata de un paso en la dirección correcta, por las razones pertinentes, con variadas deficiencias que deben ser corregidas para su real utilidad.

6. Las Instituciones de Salud Previsional ISAPRES

Las ISAPRES fueron creadas en 1981 como parte de las reformas al sistema previsional efectuadas por el Gobierno Militar. Ya hemos señalado a nivel de fundamentación que con ellas se perseguía aumentar la libertad de opción en salud para las personas, la eficiencia del sistema de salud y su sensibilidad a las necesidades de las personas.

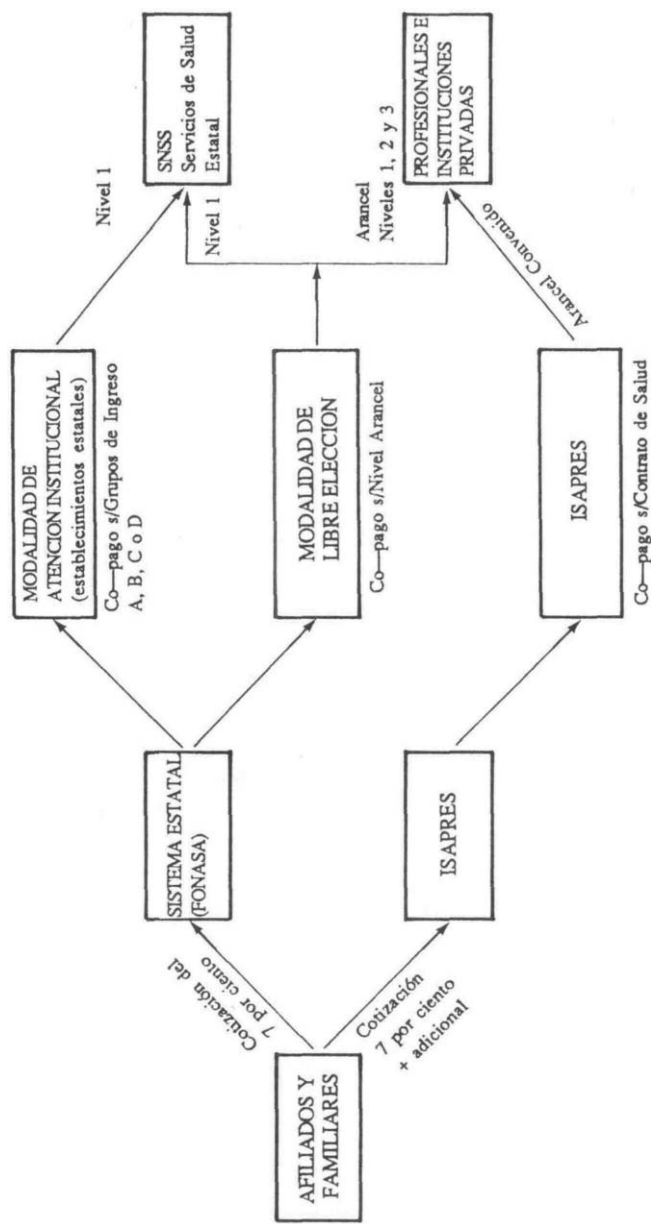
Estas entidades, personas jurídicas con giro de negocios no necesariamente exclusivo, debían contar con un capital mínimo muy bajo (alrededor de US\$ 30.000), autorización y supervisión de parte de FONASA. Operan como una alternativa de afiliación al sistema (Véase Cuadro N° 10), pudiendo las personas desplazarse libremente entre ISAPRES y entre éstas y el sistema estatal en todo momento. (Véase E. Miranda, 1988.)

La cotización obligatoria para la salud puede ser complementada con una adicional, ambas desconectadas por el empleador en el caso de los trabajadores dependientes. Se pacta libremente con cada ISAPRE un "contrato de salud"¹⁴ que especifica las cotizaciones totales a pagar, las prestaciones de salud comprendidas, los aranceles de referencias y las bonificaciones. El sistema opera en base mensual, existiendo una garantía (similar a una reserva de compañía de seguro) equivalente a un mes de cotizaciones. En el

¹⁴Véase E. Miranda, (1990, a)

caso de insolvencia o quiebre, la garantía, primero, y luego el capital de la ISAPRE son aplicados a cancelar sus obligaciones pendientes con los afiliados.

Cuadro Nº 10
Esquema de la Estructura del Sistema de Salud Chileno



Los servicios producidos comprenden las prestaciones médicas pactadas y los subsidios por incapacidad laboral. Estos cubren el pago del salario del afiliado (según el monto correspondiente a lo cotizado) por el período que dure la licencia médica expedida por profesional médico.

Abordaremos a continuación en forma serena los rasgos característicos del desarrollo de las ISAPRES y los problemas no resueltos al presente. Seguimos en esto al autor en un artículo publicado en 1989.¹⁵

Los rasgos más sobresalientes de su evolución han sido su fuerte y sostenido crecimiento; una gran competitividad y decreciente concentración en el mercado; gran estabilidad de las ISAPRES operando en el mercado; escasa inversión directa en infraestructura, pero fuerte inducción de inversión en los proveedores de servicios; a través del tiempo, se han reducido los márgenes de explotación, y también los gastos de administración y ventas. Ha habido una reducción en el margen sobre ventas, así como de las rentabilidades, acercándose a los niveles de competencia (esto es, rentabilidad de equilibrio de largo plazo para el perfil de riesgo de la actividad).

No es posible entrar al detalle de cada una de estas características, pero podemos resumir:¹⁶

Una apreciación general del sistema ISAPRES muestra que, a pesar de las críticas a su existencia y las deficiencias de su operación, ha evolucionado en forma dinámica, evidenciando crecientemente competitividad y gran estabilidad, induciendo importantes aumentos en la infraestructura privada de salud, reduciendo sus márgenes y logrando mayor eficiencia operativo-administrativa.

Así, la solución a las necesidades de salud que el 12 por ciento de la población total del país afiliado al sistema a diciembre de 1988 logra es preferida a las formas alternativas representadas por el sistema estatal, y la evolución del mercado indica que progresivamente se alcanzan mayores beneficios por unidad de dinero cotizado. Sin ser óptimas, las soluciones alcanzadas son claramente superiores.

¹⁵Véase E. Miranda, (1989)

¹⁶Véase E. Miranda, (1989) p. 26.

En la actualidad se pueden establecer los riesgos que enfrenta el sistema de ISAPRES y los problemas no resueltos, consecuencia de la manera en que fue estructurado¹⁷ y las formas que ha asumido su desarrollo.

En cuanto a los problemas de la coyuntura, ya desde fines de 1987 se observa una disminución de la tasa de crecimiento del sistema, tendencia que se agudiza posteriormente. Así, el mercado pasa a madurar, y no podrá confiar en la expansión sino que en una adecuada administración de la cartera de afiliados como sostén de la actividad. La disminución de los márgenes enfatiza la necesidad de mejorar la capacidad administrativa, y atacar los aumentos de costos de explotación derivados tanto de sobreconsumo como de los subsidios por incapacidad laboral. Posiblemente esto lleve a las ISAPRES a adoptar progresivamente sistemas administrados de salud y desarrollo de instalaciones propias.

Un tercer aspecto crítico han sido las deficiencias en la determinación de costos, y, en general, el manejo técnico de los riesgos de salud. Los errores incurridos en este ámbito por algunas ISAPRES han impactado negativamente al conjunto de ellas, y provocado situaciones de traspasos de empresas y fusiones.

Los problemas de corte estructural manifiestos tienen que ver con algunas características del producto de las ISAPRES, con la información a los afiliados y con el grado de cobertura a la población.

En cuanto a las características del producto, son aspectos deficientes el plazo de los contratos de salud, y la evaluación de riesgo y control de la selección adversa, especialmente en su aplicación a los enfermos crónicos y aquellos de riesgo diferencial superior. En la práctica, los plazos de los contratos han sido de doce meses, renovables, lo que ha perjudicado a las personas en virtud del envejecimiento natural, y cuando contraen enfermedades crónicas o riesgos superiores las ISAPRES los han sacado del sistema o aumentado fuertemente las cotizaciones exigidas. Por otra parte, en vez de establecer mecanismos científicos de evaluación de riesgo, las ISAPRES optaron por emplear "declaraciones de salud" llenadas por los propios afiliados. En muchos casos éstas se han prestado para la comisión de arbitrariedades, no cobertura de prestaciones o bonificaciones inferiores a las pactadas. Las escasas atribuciones del organismo fiscalizador para resolver en estos casos ha obligado a recurrir a los Tribunales de Justicia, haciendo el procedimiento caro, lento y de incierto resultado.

La naturaleza compleja del fenómeno de salud —que requiere de conocimientos técnicos para su comprensión—, la incertidumbre de la

¹⁷E. Miranda, (1989), p. 30.

enfermedad, su diagnóstico y tratamiento, sumado a la reticencia de informar acerca de precios, calidades técnicas y eficacia comprobada, hacen que la posición del paciente sea extremadamente débil. Los costos de la información para cada individuo son elevados, por lo que ésta es el área en que se impone la acción estatal para desarrollar y dar acceso a la información necesaria para que este mercado funcione adecuadamente.

Por último, y tal vez sea el problema más crucial, la baja cobertura poblacional de este sistema, que se estima sólo alcanzaría potencialmente a un 20 por ciento del total. Ello, en el marco de que se generan significativas diferencias en la calidad de la atención de salud a favor de los afiliados a las ISAPRES, en virtud de una opción legal y exenciones tributarias.

Podemos concluir señalando:¹⁸

Existen problemas en la operación de las ISAPRES, tendencias en su evolución y características estructurales del sistema que necesariamente deberán ser abordadas...

Varias ISAPRES deberán resolver sus problemas operacionales; otras deberán reenfocar y/o afinar sus áreas y procedimientos técnicos; la mayoría deberá redefinir su producto.

El envejecimiento de los afiliados actuales, el envejecimiento de la población, los enfermos crónicos y las personas de mayor riesgo relativo; la cobertura médica de los planes de salud y la duración de los contratos; los mecanismos de selección y cuantificación de riesgos: todos, aspectos que habrán de abordarse para abrir vías aceptables de acceso a sectores de la población actualmente excluidos.

Diferencias cualitativas sustanciales en los servicios de salud obtenidos vía sistemas amparados por la ley, basados en financiamiento obtenido en virtud de una obligación legal, exenciones tributarias regresivas (dentro de los máximos imponibles) y una baja cobertura de la población total configuran —por último— un escenario de alta vulnerabilidad.

¹⁸Véase E. Miranda (1989), p. 34.

III

Tendencias Globales de la Evolución Reciente del
Sistema de Salud Chileno

Concentraré mi análisis en la evolución, a partir de 1981 —año que puede señalarse como el de comienzo de las reformas discutidas—, de cuatro indicadores globales: distribución de las cotizaciones legales para salud entre el sistema estatal y las ISAPRES; la distribución del gasto salud entre el sistema estatal y las ISAPRES; la evolución y el gasto público en salud, y el gasto público en salud per cápita.

Señalamos anteriormente que la reforma del sistema de salud permitió a las personas afiliarse al sistema estatal —como históricamente lo hacían— o al sistema privado de ISAPRES. Esto nos dará una idea de la cuantía de recursos disponibles para cada sistema.

El Cuadro N° 11 muestra que el año 1981 sólo un 1 por ciento de las cotizaciones fluían hacia las ISAPRES. Esta participación aumentó sostenidamente en el período, para superar a aquellas del sistema estatal ya casi desde 1987, y desde luego en 1988. En un lapso de menos de siete años, el sistema ISAPRE ya captaba más del 50 por ciento de las cotizaciones obligatorias de salud y, al final de 1988, los afiliados (y familiares) a ISAPRES alcanzaban a un 11,6 por ciento de la población total.

Cuadro N°11
Cotizaciones de Salud Obligatorias al
Sistema Estatal e Isapres
(\$ millones c/año)

Año	Sistema Monto	Estatal %	Isapres* Monto	%	Total Monto	%
1981	9.253	99,0	96	1,0	9.349	100
1982	9.841	88,5	1.276	11,5	11.117	100
1983	13.702	81,2	3.176	18,8	16.878	100
1984	18.008	75,2	5.932	24,8	23.940	100
1985	21.806	67,6	10.451	32,4	32.257	100
1986	29.401	59,8	19.749	40,2	49.150	100
1987	36.462	52,7	32.705	47,3	69.167	100
1988	46.782	48,0	50.672	52,0	97.454	100

*Cotización legal y adicional.

Fuentes: Ministerio de Salud, "Indicadores Financieros Sector Salud Público, 1974-1988". FONASA, Boletines de ISAPRES.

El Cuadro Nº 12 muestra estimaciones del gasto en salud efectuado a través de las ISAPRES y del sistema estatal, y en este último su distribución entre la modalidad institucional (establecimientos SNSS) y modalidad de libre elección, MLE (FONASA en su calidad de administrador del mecanismo de *vouchers*). Se hicieron esfuerzos por homogenizar los conceptos, lográndolo sólo en forma parcial: el gasto SNSS incluye la totalidad de los insumos y parte importante de los fármacos que son otorgados gratuitamente a la mayoría de sus beneficiarios; en tanto, la MLE no incluye los pagos extras a las instituciones (por diferencias no cubiertas por el arancel convenido), así como tampoco parte importante de los insumos y ningún fármaco. En el caso de las ISAPRES, se estimó el copago promedio de los contratos de salud y, por otra parte, tampoco incluye ni diferencias ni parte de los insumos. Existen unos pocos contratos de salud que cubren parcialmente el gasto en fármacos, produciéndose también una diferencia por este concepto.

Las tendencias que observamos es que las ISAPRES en este corto período pasan a administrar alrededor de 38 por ciento del gasto en salud considerado, valor que adquiere significado en la perspectiva del porcentaje de población cubierto. Así, en cifras gruesas y promedio, se puede sostener que los beneficiarios del sistema ISAPRES gastan alrededor de 4,6 veces lo que aquellos del sistema estatal. Parte de este mayor gasto es consecuencia del mayor número de prestaciones promedio, así como del mayor valor promedio. De algún modo esto refleja —o debiera reflejar— una mejor salud. También los subsidios por incapacidad laboral son para este grupo superiores, debido a sus mayores rentas. Los ajustes que se hagan no alcanzan a revertir la tendencia observada, que demuestra que en comparación a la situación inicial, los afiliados a ISAPRES han mejorado su posición relativa *vis a vis* el resto de la población.

Otra tendencia observada en este mismo orden de cosas es la fuerte reducción del gasto asociado a la MLE: éste pasa de un 26 por ciento a un 12 por ciento total. Esto tal vez no sea sorprendente, puesto que uno esperaría que quienes preferían la libertad de elección en el sistema estatal, también lo hicieran y aprovecharan en el sistema privado. Igual tendencia se observa con el gasto en el SNSS, que se reduce de un 73 por ciento a un 50,2 por ciento del total.

Si usamos las estimaciones de Oyarzo (1989) y Sánchez (1990) en cuanto a la población que empleaba estas modalidades en 1988, encontramos que el gasto así definido de los afiliados a ISAPRES era de 4,2 veces el de aquellos que empleaban el SNSS y de 5,5 veces el de quienes recurrían

a la libre elección en el sistema estatal, valores que confirman la creciente desigualdad, especialmente en contra de estos últimos.

Cuadro N° 12
Estimación del Gasto en Salud SNSS, Modalidad
Libre Elección (MLE) Estatal e Isapres
(\$ millones c/año)

Año	SNSS		MLE		ISAPRES		Total	
	Monto ¹	%	Mont ²	%	Monto ³	%	Monto ⁴	%
1981	24.828	73,6	8.807	26,1	%	0,3	33.731	100
1982	28.021	72,0	9.609	24,7	1.276	3,3	38.906	100
1983	30.977	68,2	11.238	24,8	3.176	7,0	45.391	100
1984	35.503	62,8	12.124	21,4	8.931	15,8	56.558	100
1985	44.696	60,8	15.056	20,5	13.760	18,7	73.512	100
1986	53.914	55,0	17.494	17,9	26.625	27,2	98.033	100
1987	67.416	52,7	15.621	12,2	44.935	35,1	127.972	100
1988	88.569	50,2	21.307	12,1	66.620	37,8	176.496	100

- 1 Gasto Público en Salud, excluidos gasto extrasectorial, inversión real y financiera, transferencias corrientes, déficit CCAF, curativa.
- 2 Considera co-pago afiliados y bonificación FONASA, sin contemplar pagos extras ni insumos cobrados ni medicamentos. Se estiman los gastos operacionales MLE.
- 3 Costos de Explotación y Gastos Administrativos Ventas, aumentados en 25% para incorporar co-pago de afiliados. No considera pagos extras, ni insumos ni medicamentos no cubiertos.
- 4 No incluye gastos en accidentes del trabajo.

Fuente: Ministerio de Salud, Indicadores Financieros Sector Salud Público, 1974-1988. Fonasa, Boletines Isapres.

El Cuadro N° 13 muestra la evolución del gasto público en salud en valores de 1986, a partir del año 1981. En ese año, alcanzaba un 2,9 por ciento del PGB, aumentando fuertemente para 1982, en que alcanzó a un 3,6 por ciento del PGB. Estas tasas son comparables e incluso superiores a las tasas históricas, que fluctuaron en torno al 3 por ciento. A partir de ese año, se observa una fuerte reducción hasta el año 1987, que es consecuencia

de dos fenómenos: uno, la recesión económica experimentada desde los años 1982 hasta 1987. Cabe destacar que el año 1984-1985 el PGB había descendido alrededor de 20 por ciento, por lo que la caída del GPS en términos reales fue inferior a la disminución global de recursos, y se prolongó por un período más largo.¹⁹ En términos reales el año 1988 se produce una fuerte recuperación, la que alcanzó alrededor del 96 por ciento del nivel de 1981.

Cuadro N° 13

Gasto Público en Salud índice y Proporción PGB

¹⁹Cabría argumentar que debido al elevado desempleo del período —que

Año	Gasto Público en Salud (\$ Mill. 1986*)	índice GPS	GPS/ PGB	GPS + Cotiz. ISAPRES/PGB
1981	98.051	100,00	2,93	2,93
1982	104.770	106,85	3,56	3,66
1983	86.048	87,76	2,94	3,14
1984	85.384	87,08	2,88	3,19
1985	81.724	83,35	2,65	3,06
1986	82.225	83,86	2,53	3,14
1987	80.870	82,48	2,33	3,12
1988	94.491	96,37	2,40	3,34

: Se usó el IPC como deflector, ante deficiencias de otros índices.

Fuentes : Ministerio de Salud, "Indicadores Financieros Sector Salud Público, 1974-1988".

FONASA, Boletines de Isapres.

Como en igual período, y luego de la fuerte recesión, el PGB recuperó y superó los niveles precrisis, el GPS y PGB disminuyeron persistentemente hasta 1987 (alcanzaron a un 2,33 por ciento) para recuperarse sólo levemente en 1988. Entonces observaríamos una caída sostenida del gasto público en salud en relación al PGB, aunque no así en términos reales.

alcanzó al 35 por ciento en 1984—, el gobierno podría haber implementado políticas anticíclicas que compensaran la mayor afluencia al sistema estatal de salud.

Aún más, si se suman al GPS las cotizaciones para salud de los afiliados a ISAPRES, observamos que su efecto en 1982 es insignificante. Pero prácticamente durante todo el período los recursos para salud se habían mantenido por sobre las tasas históricas: en 1985, el peor año, la tasa era de 3,06 por ciento, en tanto que en 1988 superaba el 3,3 por ciento.

Entonces, la información disponible indicaría que en términos globales el GPS había recuperado, para fines de la década, sus niveles previos, y como proporción del PGB había experimentado una reducción importante que era más que compensada por los recursos que fluyen hacia las ISAPRES. Nuevamente el problema principal estaría en la desigualdad creciente entre ISAPRES y el sistema estatal.

Lo anterior, en el entendido que el envejecimiento sostenido de la población chilena y el mayor costo de la tecnología médica, que servirían para justificar mayores gastos en salud, es un problema a ser resuelto a través de los mecanismos sociales de decisión. En dicha instancia la población chilena habría de resolver si está dispuesta a prescindir de otros bienes (ya que tendría que pagar más impuesto) a cambio de más y mejor salud.

Nuestro último indicador global es presentado en el Cuadro N° 14: el gasto público en salud per cápita. Dado que los beneficiarios a ISAPRES salen del sistema estatal, pareciera lícito descontarlos al momento de calcular este índice. Bajo esta condición, observamos que luego de disminuir alrededor de un 20 por ciento hasta el año 1985, éste se habría recuperado para el año 1988. Probablemente no se haya alcanzado la recuperación total, ya que de todos modos el sistema estatal mantiene las acciones de fomento y protección para toda la población.²⁰ Pero el GPS per cápita en 1988 estaría, al menos, muy cerca de recuperar los niveles prerreforma del sistema de salud y precrisis económica de los años 82-86. De nuevo nos encontraríamos frente a un problema de índole distributivo más que de recursos globales, bajo igual salvedad que lo señalado en el párrafo anterior.

Podemos resumir las tendencias globales observadas a partir de 1981 como sigue:

- 1) La implantación del sistema ISAPRES ha permitido que crecientes volúmenes de recursos para la salud se vuelquen hacia el sistema

²⁰ Si estimamos que éstas emplean el 15% del GPS —cifra exagerada— y la distribuimos en el total de la población, encontramos que el índice alcanzaría a 100 en 1988.

privado. En 1988 las cotizaciones de salud aportadas al sistema privado superaban a aquellas del sistema estatal.

- 2) Una porción creciente del gasto en salud es administrado por el sistema ISAPRES: en 1988 bordeaba un 38 por ciento del total. En promedio, ello significaba que el gasto en salud de un afiliado a ISAPRES era 4,6 veces el de un afiliado al sistema estatal.
- 3) En el período, como contrapartida de lo anterior, se produjo una fuerte reducción de la participación en el gasto por parte del sistema estatal. Esta reducción fue mucho mayor en el caso de la modalidad de libre elección estatal.
- 4) Los usuarios regulares de esta última habrían sido los más perjudicados relativamente respecto del sistema ISAPRES: el gasto per cápita en ISAPRES sería 5,5 veces en su caso, *versus* 4,2 veces para aquellos del SNSS.
- 5) El gasto público en salud experimentó una fuerte caída desde el año 83 en adelante, evidenciándose síntomas de recuperación para 1988. Como proporción del PGB, habría descendido a un mínimo de 2,33 por ciento en 1987, recuperándose levemente para 1988.
- 6) Si se contemplan las cotizaciones a ISAPRES, resulta que los recursos disponibles para salud, luego de un mínimo de 3,06 por ciento del PGB en 1985, alcanzaban a un 3,34 por ciento en 1988. Ello indicaría nuevamente que estamos en presencia de un problema distributivo antes que de uno de volúmenes totales disponibles.
- 7) La tendencia anterior sería confirmada al observar la evolución del gasto en salud per cápita. Luego de experimentar una caída fuerte hasta 1985, a 1988 habría recuperado sus niveles de 1981.

Todo parecería indicar que si se la compara con los parámetros históricos, la situación global es menos comprometida de lo que hemos pensado. Es cierto que durante la crisis económica de los años 82-86 el sector experimentó reducciones casi tan fuertes como las de la sociedad en su conjunto, al tiempo que la presión asistencial sobre el sistema aumentó, producto de la cesantía y mayor pobreza.

Cuadro N° 14
Gasto Público en Salud Per Cápita,
Descontados Beneficiarios Isapres
 (\$ anuales constantes)

Año	GPS p.c. (\$ 1986)*	índice GPS p.c.
1981	10.071	100,00
1982	10.691	106,16
1983	8.698	86,37
1984	8.586	85,25
1985	8.222	81,64
1986	8.439	83,80
1987	8.659	85,98
1988	10.303	102,30

Fuentes: Ministerio de Salud, "Indicadores Financieros Sector Salud Público, 1974-1988". FONASA, Boletines de ISAPRES.

*Considera Población Total relevante INE, menos beneficiarios ISAPRES

En todo caso, se habrían producido efectos redistributivos regresivos de magnitud, lo que sería, al menos, objeto de atención en su estado actual y de seguimiento en su evolución futura.

Los mayores recursos para salud que el envejecimiento de la población y el desarrollo tecnológico parecerían aconsejar, deberán resolverse en los años futuros a través de los mecanismos de decisión de la sociedad.

Para ello el sector salud deberá demostrar que los aumentos de bienestar derivados de gastos en salud son superiores a aquellos alcanzables en los usos alternativos, representados por el resto de las necesidades individuales y sociales de la población.

Conclusiones

Este trabajo ha analizado el proceso de descentralización y privatización llevado adelante en Chile a partir de 1980-81. Abordaremos estas conclusiones refiriéndonos a los dos pilares de la descentralización —descentralización del sistema nacional de salud estatal y proceso de traspaso de los consultorios de atención primaria a las municipalidades— y a la creación del sistema de ISAPRES, que corresponde a la privatización. Hacemos, por último, breve referencia a las tendencias globales observadas.

Descentralización del Sistema Nacional de Salud

- La creación del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS) correspondió a un fraccionamiento del antiguo sistema nacional de salud y su agregación con el SERMENA.
- Se crearon estructuras administrativas con atribuciones para la toma de decisiones locales y habilidad para adaptarse a los cambios. No existe evidencia del aprovechamiento real de estas capacidades, aunque sí indicios de que la experiencia fue dispar, con un número muy reducido de experiencias exitosas.
- Se crearon sistemas de asignación presupuestaria —facturación por atenciones prestadas, FAP y FAPEM para el caso de los consultorios municipalizados— que ligaban la asignación presupuestaria al volumen de actividad. Asimismo, se exploraron y aplicaron sistemas de estímulo a base del cumplimiento de metas.

El sistema fue aplicado sólo parcialmente y asignó el financiamiento conforme al empleo de insumos y no por resultados.

La orientación parece adecuada, pero requería centrar el mecanismo en los resultados y aplicarlo en forma global al total del financiamiento.

Las diferencias en gestión administrativa resultaron de iniciativas individuales más que de un esfuerzo global y coordinado para invertir en capacidad administrativa. En general, correspondería efectuar una evaluación del proceso, con especial énfasis en el desarrollo de la capacidad administrativa.

La Municipalización

- Los aportes municipales directos para salud, que era un objetivo perseguido, se materializaron con relación directa al nivel de ingreso de las municipalidades. Esto resultó, a nivel de comunas, en una disponibilidad de recursos para salud más dispar que la original.
- El Ministerio de Salud no actuó vía FAPEM para atenuar estas disparidades, y existen indicios de que en algunos casos las acentuó.
- El nivel administrativo, en términos de proceso de los consultorios municipalizados, es deficiente.
- Las funciones administrativas más insuficientes son: administración de recursos humanos, organización y control.
- Existen indicios de que el nivel administrativo estaría directamente asociado con el nivel de ingreso municipal; el efecto de la supervisión y control por parte del Servicio de Salud correspondiente sería positivo, y de mayor intensidad en las áreas técnicas; aparentemente, el tiempo de traspaso no mejoraría el nivel administrativo, indicando que no ha habido proceso de aprendizaje.

Las Isapres

Las ISAPRES muestran un desarrollo sostenido, gran estabilidad, pero se estaría alcanzando un *plateau*.

El mercado ha mostrado creciente competitividad, que ha conducido a una reducción de márgenes. La administración de costos y mejora de la eficiencia administrativa serían las preocupaciones futuras.

Se han generado fuertes presiones de costos, tanto por aumentos del consumo, como por el aumento de aranceles. El desarrollo de infraestructura de atención directa sería uno de los cursos de acción del futuro.

- Deficiencias en la determinación de costos y manejo de cartera han generado problemas. Será necesario abordarlos a nivel individual, pero también para beneficio del conjunto y protección del sistema.
- Será necesario mejorar la información disponible para el beneficiario. Debido a que el costo privado de esta información es elevado y los beneficios en bienestar que se derivarían significativos, es un área en que convendría que el Estado interviniera.
- Los contratos de salud presentan serias deficiencias en cuanto a plazos y rechazos de ancianos, enfermos crónicos y riesgos diferenciales superiores. Estas deficiencias deberían corregirse para asegurar la permanencia del sistema en el tiempo y extender su cobertura a sectores más amplios de la población.

Tendencias Globales

- Las reformas han permitido que crecientes recursos para salud se vuelquen hacia el sistema privado.
- Una porción creciente del gasto en salud es administrada por el sistema ISAPRES. A 1988 alcanzaba alrededor del 40 por ciento del total.
- Se ha desarrollado una creciente disparidad en el gasto en salud per cápita a favor de los afiliados de ISAPRES; dentro del sistema estatal, a favor de los usuarios regulares de los establecimientos SNSS.
- El gasto público en salud (GPS) experimentó una fuerte caída como consecuencia de la crisis económica de mediados de los años 80. Su volumen, en términos reales, se habría casi recuperado para 1988.
- Como proporción del GPS, el GPS experimentó una persistente disminución respecto de los promedios históricos de 3 por ciento. A fines de 1988 alcanzaría alrededor de 2,4 por ciento.
Sumando al GPS propiamente tal, las cotizaciones de salud de los afiliados a ISAPRES —para indagar sobre la disponibilidad global de

recursos— el patrón que emerge es de un aumento, que llevaría la suma a un 3,34 por ciento en 1988.

- La evolución del GPS per cápita confirma la tendencia señalada: luego de experimentar una fuerte reducción en 1985, se habría recuperado ya para 1988.
- Los efectos redistributivos regresivos observados serían, al menos, objeto de atención en su situación actual y de seguimiento en su evolución futura.

Bibliografía

- Aguiló J., Yáñez J. (1986): "Cálculo y Análisis del Gasto Público en los Sectores Sociales de Chile 1980-1985". Serie de Investigación Documento de Trabajo 85. Santiago, Chile: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Banco Central (1960-1980) Cuentas Nacionales. Santiago-Chile: Banco Central.
- Banco Central (1960-1988) Indicadores Sociales. Santiago, Chile: Banco Central.
- Constitución Política de la República de Chile (1980): Capítulo III. Santiago, Chile: Editorial Publibley Limitada.
- Fonasa (1988) "Memoria Anual 1987" FONASA, Santiago, Chile.
- Giaconi, J. (1982): "Funcionamiento del Sistema de Servicios de Salud", en *Desarrollo Social y Salud en Chile*, 3a. parte, ed. H. Lavado. CPU, Santiago, Chile.
- Giaconi, J. (1985): "Organización o Estructura del Sector Salud en Chile 1974-1989. Análisis Preliminar". Documento de Trabajo 8/85 CPU, Santiago, Chile.
- Jiménez, J. (1989): "El Subsistema de Mutuales de Seguridad". *Revista Administración en Salud* 5 P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Juricic (1971): "La Salud en Chile". *Revista Médica de Chile*. 90: pp. 457-467.
- Laval, García Valenzuela (1956): "Síntesis del Desarrollo Histórico de la Salubridad en Chile". *Revista SNS*. Vol. 1 N° 1, octubre 1956, pp. 23-29.
- Loyola V. y Miranda, E. (1990): "Análisis del Nivel Administrativo de Consultorios de Atención Primaria Municipalizados", en *Revista Administración en Salud* 10, Santiago, Chile: P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Medina (1982): "Factores que condicionan la eficiencia del Sistema de Salud: Relación entre las Tendencias de los Problemas Sanitarios en Chile, la

- Atención Médica y la Estructura del Sistema". *Desarrollo Social y Salud en Chile*. 3a. parte. Santiago, Chile: CPU.
- Ministerio de Salud (1950-1988): "Anuarios de defunciones y causas de muerte". Ministerio de Salud. Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud (1950-1988): "Anuarios de Atenciones y Recursos". Ministerio de Salud. Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud (1988): "Catastro de Recursos Físicos. Ministerio de Salud". Santiago, Chile.
- Ministerio de Salud (1989): "Indicadores Financieros Sector Salud Pública 1974-1988". Ministerio de Salud. Santiago, Chile.
- Miranda, E. (1988): "Ciclo de Charlas sobre la Administración de Salud en Chile, Parte I y Parte II". *Revista Administración en Salud* 3 y 4. P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Miranda, E. (1989): "Desarrollo y Perspectivas del Sistema ISAPRES" *Revista Administración en Salud* 6. P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Miranda, E. (1990): "Las ISAPRES y los contratos de Salud", *Revista Administración en Salud* 8. P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Miranda, E. (1990b) y Scarpaci, Joseph L. (Virginia Polytechnic Institute and State University) en *International Handbook of Social Security*, F. Pampel y M. Tracy eds. Westport, Ct.: Greenwood Press.
- Odeplan (1971): "Antecedentes sobre el desarrollo en Chile 1960-1970". ODEPLAN, pp. 315 y 391.
- Ops (1988): "Los Servicios de Salud en las Américas. Análisis de Indicadores Básicos". Cuaderno Técnico, 14, OPS.
- Panzer J. (1989): "The Municipalization of Health Services in Chile". Artículo presentado en el Encuentro Anual de Economistas, Santiago, Chile, 1989.
- Pinera, José (1980): "Mensaje al Poder Legislativo para las Reformas Previsionales". Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 1980. Santiago, Chile.
- Oyarzo, C. (1989): "Evolución de la Situación Financiera del Sector Salud en la Década del 80". ILADES, Santiago, Chile.
- Raczynski, D. (1983): "Reformas al Sector Salud: Diálogos y Debates". Colección Estudios CIEPLAN N° 10, Estudio 70. Santiago, Chile: CIEPLAN. Chile.
- Sánchez, H. (1990): "Salud en Chile. Diagnóstico sobre la operación y financiamiento del Sector". *Revista Administración en Salud* 9. Santiago, Chile: P.I.A.S., Universidad de Chile.
- Yáñez, J.: "El Gasto Público en los Sectores Sociales 1970-1980. Determinación y Análisis". Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Chile. □

ESTUDIO

LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL Una Propuesta

Pablo Jordán F.**

A partir de un análisis del problema habitacional en los sectores de pobreza, el trabajo examina la definición de políticas habitacionales en un enfoque que privilegia la dimensión del entorno o habitat en lugar de orientaciones centradas solamente en la producción de viviendas.

Se postula el fortalecimiento de los gobiernos locales o municipales, presentándose los potenciales de éstos para desempeñar un rol de importancia en el proceso de generación, ocupación y equipamiento del entorno habitacional, impulsando una mayor participación de los beneficios en su definición, construcción y mantenimiento. Asimismo, se consideran los principales desafíos y problemas que es necesario abordar para reforzar el proceso de descentralización en el sector vivienda y desarrollo urbano.

En torno a cuatro áreas de política habitacional se analizan las orientaciones de gestión que cabrían en la escala local, y, en su parte final, se proponen líneas de acción para la materialización de las ideas propuestas.

*Trabajo realizado con el apoyo de la Fundación Hanns-Seidel.

**Arquitecto, Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano y Vivienda, Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.). Profesor, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

Introducción

Las reflexiones que aquí se exponen se refieren, en última instancia, al conjunto de problemas, procesos y situaciones que determinan la calidad de vida en las llamadas "poblaciones". Específicamente, el objetivo que se pretende alcanzar es ahondar en el tema de la vivienda social en cuanto a políticas, procesos y productos, con especial referencia a los esfuerzos necesarios para contribuir a la satisfacción de las necesidades habitacionales de los grupos de mayor pobreza.

Se sostiene aquí que el nivel de calidad de vida en los asentamientos periféricos, sean formales o informales, está íntimamente asociado a la calidad del asentamiento (habitat), y, por lo mismo, tanto a sus características específicas de formación, desarrollo y consolidación como a aquellas que se vinculan con la provisión de infraestructura y servicios, que son las más frecuentemente asociadas a la calidad de vida de la población de menores ingresos.

Esto no aparece explícitamente considerado en las propuestas programáticas más recientes de política habitacional, las que han tendido a concentrarse en los aspectos relacionados con la unidad habitacional en sí misma, apartándose por tanto de conceptos vinculados con el urbanismo, la ciudad o el habitat. En el trasfondo de esta situación se encuentran, entre otros elementos, la tradición nacional referida a la provisión de vivienda social y, consecuentemente, las diversas tipologías habitacionales utilizadas más comúnmente en el país, que olvidan en mayor o menor grado el contexto urbano en que se inserta la vivienda.

La preocupación central del estudio que se presenta a continuación es el rol que les cabe a los gobiernos locales o municipales en la provisión de vivienda para los más pobres. Ello en la perspectiva de una visión integral del habitat y en el marco de una política habitacional que potencie la acción del municipio en un proceso de descentralización de la administración del Estado y del sistema productivo nacional.

En términos más amplios, se analiza el rol potencial que la gestión local del desarrollo, a través de los gobiernos municipales, puede tener en el mejoramiento de las condiciones de vida y de habitat de la población de menores recursos. Esto en la perspectiva de un desarrollo social que incorpore efectivamente la instancia local a la resolución de problemas o situaciones de crisis urbanas, frecuentemente asociados con altas tasas de urbanización, marginalidad y pobreza.

I Antecedentes Generales

Los problemas que enfrentan las grandes ciudades requieren de un enfoque de planificación y de estrategias de acción y diseño que reconozca que las características así llamadas "críticas" del proceso de urbanización constituyen variables de tipo estructural, cuyo cambio —de ser posible— no ocurrirá antes de dos o tres décadas. Esto significa que las limitaciones de recursos, la necesidad de integración económica de la población, la capacidad de dotación de servicios, las tasas de crecimiento demográfico y otros elementos similares de orden estructural deben ser incorporados en la formulación de modelos de desarrollo urbano y de planes de vivienda.

Sin embargo, al mismo tiempo que parece imprescindible tomar clara conciencia de limitaciones como las recién señaladas u otras, es necesario tener presente que ello no significa abandonar los esfuerzos que se realizan actualmente en mejoramiento del habitat, sino más bien buscar mejores formas de orientar los recursos, incluyendo un perfeccionamiento de los procesos de diseño y planificación, procediendo a la reconceptualización de los productos que se desea obtener.

En este sentido es preciso señalar que si bien todas y cada una de las distintas formas de solución exploradas han tenido éxitos puntuales, en el largo plazo el proceso de urbanización no sólo ha aumentado su velocidad, sino además en las últimas décadas se ha visto acompañado del surgimiento, en escala masiva, de la marginalidad socioeconómica y de la pobreza urbana.

Enfrentados a esta realidad, tanto en la teoría como en la práctica de la planificación y gestión del desarrollo urbano se ha ido reconociendo que a los clásicos actores en este campo, así como a los recursos de que se ha dispuesto, deben incorporarse otros que no han sido considerados a la fecha y que hoy cobran extraordinaria vigencia. Uno de estos actores es el sector municipal que, definido como un nivel de gestión del desarrollo, es preciso vincular más activamente a la definición del modelo urbano y a su implementación y operación.

Cabe tener presente en este sentido que las teorías de gobierno local, de participación social, de desarrollo comunitario concertado y de autoayuda, de desarrollo autosustentado, de tecnologías apropiadas, de crecimiento incremental y otras, tienen como constante la búsqueda de adecuación del modelo de desarrollo a la realidad local y de recursos ajustando los procedimientos de trabajo, de diseño y los productos. Con ello se busca incorporar, efectivamente, al usuario o beneficiario al proceso de solución. Así, se tendería a una escala menor de trabajo, a flexibilizar administrativamente los proyectos y programas, a proponer mecanismos de replicabilidad y, de

manera no menos importante, a una conceptualización integral del proceso de dotación de viviendas rompiendo las tradicionales divisiones en sectores de la acción pública.

Así, por ejemplo, los proyectos de vivienda para sectores de menores ingresos financiados por instituciones de crédito internacional empiezan a tener, en forma cada vez más frecuente, componentes que contribuyen a la creación de fuentes de empleo, a la capacitación de los usuarios, al fortalecimiento de la comunidad organizada, a la distribución de responsabilidades, a la identificación y uso de formas alternativas de financiamiento, a la tenencia compartida de la tierra y otros.

Contribuye a la consolidación de este enfoque la paulatina aceptación por parte de los profesionales y técnicos de que se hace necesario, para abrir espacios nuevos al desarrollo y la gestión urbanos y al ataque a la pobreza, modificar la actitud que se adopta al enfrentar el problema. Esto, basado en la aceptación y toma de conciencia de la relativa incapacidad para responder a las demandas en materia de diseño y ejecución de obras, ya sea por la insuficiente disponibilidad de recursos, por la dimensión de las carencias o por la inadaptabilidad de los modelos tradicionales en uso. Este reconocimiento lleva a postular proyectos de vivienda o de mejoramiento del habitat que proponen una activa participación comunitaria en el diagnóstico, en el diseño y ejecución de los proyectos y programas, o la presencia de promotores del desarrollo comunitario en la fase de programación.

De lo que se trata, en realidad, es que al ejercicio profesional en las disciplinas "clásicas" en materia de vivienda, conviene agregarle perspectivas y campos de acción que permitan pasar de un rol de "proveedor" a uno de "facilitador" de procesos de toma de decisiones y cambio. Por cierto, una aproximación de este tipo no implica abandonar el paradigma profesional más tradicional ni olvidar el conocimiento acumulado, pero sí creer en la incorporación de variables nuevas y, consecuentemente, en metodologías y tipologías diferentes para impulsar los procesos y materializar los productos.

Tal vez lo central de esta actitud sea utilizar el gran peso que los cuerpos profesionales y técnicos tienen en la generación y difusión de ideas para perfeccionar la percepción social del fenómeno, contribuyendo a la sensibilización de todos los actores sociales en cuanto a la función e importancia que tienen éstos en la creación, modificación y mantención del habitat.

Como lógica consecuencia de abrir más espacios e incorporar nuevos actores en roles diferentes, surge la necesidad de delegar una cierta cuota de responsabilidad en la gestión y control del habitat a sus usua-

rios/beneficiarios, pudiendo así lograrse sustanciales reducciones en el gasto público de operación e inversión.

No puede entonces minimizarse la importancia que tiene la capacitación de los agentes del proceso habitacional en todos los niveles (familia, comunidad, municipio, gobierno central, sector privado, etc.), así como la exploración de metodologías de programación y ejecución de trabajos que incorporen los conceptos elaborados más recientemente en este campo.

Por otra parte, ante la falta de ingresos suficientes de la población, que hace forzoso diseñar programas habitacionales subsidiados con recursos públicos o provenientes del crédito internacional, y al sostenerse la necesidad de adecuar las respuestas a cada situación particular, adquieren especial importancia cuestiones tales como los niveles mínimos u óptimos de los servicios, los estándares de provisión, las soluciones integrales o parciales, los enfoques sectorial o multisectorial, la coordinación, la administración, la recuperación de carteras hipotecarias y otros, haciéndose imprescindible la dimensión local en el diseño de cada programa habitacional.

En este escenario de creciente participación de nuevos actores en el proceso de generación y consolidación del habitat urbano —los asentamientos y sus diferentes partes— se dan hoy tendencias de gestión y organización que buscan incorporar los distintos enfoques teóricos así como las experiencias acumuladas.

La insuficiencia de los esfuerzos habitacionales de las últimas décadas, así como la burocratización sectorial alcanzada, aunadas a condiciones de inestabilidad política, han abierto la puerta a nuevas formas de pensar el fenómeno de crecimiento urbano, a diferentes conceptualizaciones de las responsabilidades que a cada actor le caben y a redimensionar las maneras tradicionales de provisión de vivienda. Esto se refleja en tendencias particulares que se dan hoy en el desarrollo y crecimiento urbanos, en especial en los sectores de mayor pobreza.

Una de estas tendencias es "saltarse" el sistema administrativo —a través de una política de hechos consumados— en lo que a gestión se refiere, dando como resultado asentamientos informales marcados por la ilegalidad. Otra es hacia la creación de instituciones u organismos que, dotados de facultades de emergencia o reconstrucción y de instrumentos legales específicos para expropiar, programar y realizar inversiones, permiten acelerar la puesta en práctica de diferentes opciones para satisfacer las necesidades habitacionales entendidas en su más amplia acepción. Es claro que esta tendencia es más bien una respuesta de corto plazo para situaciones

de emergencia, pero que en ocasiones y frente a la falta de mejores opciones administrativas se convierte en el camino de acción más efectivo.

Paralelamente se detecta otra corriente fuerte en materia de gestión urbana, que propone trasladar las distintas responsabilidades sectoriales al ámbito de la gestión municipal. Esto es, descentralizar a objeto de lograr la necesaria coordinación en la escala local y no, como se planteaba tradicionalmente, en los niveles superiores del aparato público. El refuerzo institucional que el municipio está teniendo en el presente es reflejo de este cambio de perspectiva de la gestión del desarrollo urbano, proceso que presenta importantes potenciales pero que, al mismo tiempo, demanda modificaciones en las estructuras más arraigadas de la administración del Estado.

Otra forma de gestión del habitat y la vivienda, que surge con fuerza, es aquella relacionada con las organizaciones no gubernamentales (ONG). Originadas inicialmente como grupos de estudio o de apoyo al desarrollo comunitario, algunas ONG presentan hoy alternativas eficaces para el mejoramiento del habitat y la provisión de vivienda. Con metodologías participativas, proyectos en pequeña escala y sin las trabas del aparato estatal, han dado origen a tipologías nuevas de relación proceso—producto, a valiosos ejemplos en materia de autogestión y, en el plano de la investigación, han contribuido eficazmente al diagnóstico de las características del medio ambiente urbano de pobreza, así como a la proposición de enfoques integrales de soluciones al déficit habitacional. Resta todavía, sin embargo, sistematizar su experiencia y explorar modalidades para expandir los procesos diseñados por ellas hacia un universo más amplio. Por su parte, potenciar los vínculos entre las ONG y el aparato estatal y con los actores responsables en cada nivel de acción o planificación puede dar origen a cuerpos de gestión de gran capacidad de acción.

La puesta en práctica de programas de desalojos y traslados masivos de población, ya sea por la ocupación ilegal del terreno que habitan, por destinarse el suelo a otro uso en la planificación o por haberse invertido cuantiosas sumas en la construcción de soluciones en otro lugar, está hoy en retirada.

Esta estrategia, de por sí la más gravosa de las opciones, ha acarreado, las más de las veces, costos aun mayores en inestabilidad e imagen de los gobiernos, efervescencia social y desde el punto de vista del beneficiario, altos costos de adecuación a entornos casi siempre desprovistos de fuentes de empleo, servicios comunitarios, alejados del centro urbano, etc. La tendencia actual en este sentido es estudiar mecanismos de mejoramiento en radicaciones y, por supuesto, de una más adecuada ocupa-

ción del suelo urbano. Estos esfuerzos capitalizan las relaciones socioeconómicas ya establecidas en la comunidad así como su organización natural y, normalmente, cuando se llevan a efecto "negociando" con los usuarios sus resultados son para los equipos de diseño y programación altamente satisfactorios y no faltos de sorpresas muy positivas.

En América Latina tenemos hoy numerosos ejemplos de distinta envergadura que dan cuenta, por una parte, de la resistencia que la población opone al traslado y, por otra, de los beneficios que representa el mejoramiento vía la radicación. Si a esto se agrega que dada la frecuente ocupación por parte de los asentamientos populares informales de terrenos de difícil topografía o condición de suelo, los esfuerzos en rehabilitación y en mejoramiento, aunque costosos desde una perspectiva global del desarrollo urbano, incorporan al *stock* nacional suelos ocupados con vivienda que de otro modo permanecerían desocupados al no tener otro uso productivo posible. La necesidad de perfeccionar metodologías que reconozcan las potencialidades de los sistemas autónomos de provisión de vivienda —incluidas la autogestión, la autoconstrucción, la organización solidaria, la organización para el crédito y otras— ha sido planteada desde hace ya algunas décadas, en especial a partir de los trabajos de John Turner y otros.

En este sentido cabe destacar como una actitud muy positiva que cada vez más frecuentemente autoridades y agentes políticos en general manifiesten explícitamente su voluntad de incorporar en la articulación del proceso de provisión de vivienda las dimensiones social y ambiental.

Asimismo, la tendencia observada en los últimos años hacia el diseño con énfasis en visiones integradas de la realidad y en soluciones de corto plazo, ofrece la posibilidad, entre otras ventajas, de operar nuevos mecanismos de evaluación y corrección dentro de los límites de tiempo de acción de la misma administración autora de las medidas y políticas que se están llevando a la práctica. Ello permite, a su vez, a partir de una perspectiva espacial local —el barrio por ejemplo— definir paquetes de proyectos de mejoramiento en distintos sectores que, integrados regional o nacionalmente, justifiquen programas de acción con financiamiento del gobierno central o internacional.

Se trata, en síntesis, de que al enfrentar acciones relativas a la dotación de viviendas o a la puesta en práctica de soluciones habitacionales más globales, es conveniente hacerlo con un enfoque amplio e integral que coloque al *habitat* —con todos sus diversos elementos constitutivos— en el centro del proceso de toma de decisiones y, consecuentemente, a la población con sus características peculiares locales, como sujeto y objeto de

políticas, programas y proyectos, teniendo presente el objetivo más específico de buscar prioritariamente el mejoramiento gradual y sostenido de las condiciones de vida de los sectores más pobres de la sociedad.

Cabe destacar que la traducción de estos postulados en medidas concretas, eficaces y eficientes requiere de esfuerzos especiales en desarrollo y capacitación de las instituciones y organismos vinculados al desarrollo local, los que, por su particular inserción en la estructura de la administración del Estado y cercanía a la fuente de los problemas y situaciones que se pretende corregir, pueden armonizar más efectivamente las acciones a emprender con las características naturales, sociales y económicas de la comunidad en cuestión. Igualmente, exige el diseño y puesta en práctica de instrumentos, metodologías y tipologías de proyectos que respondan a estos conceptos, tarea que está muy lejos de haberse agotado.

Por otra parte, de la indiscutida interacción entre el estilo de desarrollo socioeconómico adoptado por una sociedad y el tipo de asentamiento de su población, se desprende que, junto al esfuerzo recién mencionado en cuanto a capacitación, es necesario revisar el modelo general de desarrollo urbano vigente, toda vez que la forma actual de nuestras ciudades exhibe importantes inadecuaciones en cuanto a la distribución de los beneficios del progreso. En este sentido, la pauperización de las periferias y de los viejos centros urbanos sea, tal vez, reflejo de que las acciones acometidas en el pasado en relación al mejoramiento de la calidad de vida de la población de menores ingresos han sido fundamentalmente de tipo paliativo, sin propuestas de cambio de tipo estructural, referidas a las variables determinantes del problema que se busca solucionar. Aun más, las tipologías y en general las características de los proyectos, incluidos estándares, tipos de materiales, distribución espacial de las "soluciones", las zonificaciones propuestas y otras, responden a pautas de orden general que no consideran las peculiaridades de la población destinataria, del lugar y del clima, ni la existencia de determinados recursos y no de otros, por mencionar algunas.

Es, pues, necesario enfatizar que el habitat, en toda su dimensión, tiene extraordinaria relevancia como marco definitorio del modelo de desarrollo urbano que se desea poner en vigencia, aspecto éste especialmente crítico en lo que se refiere a las acciones destinadas a combatir la pobreza. En esta perspectiva, la política habitacional debe ser entendida como un conjunto de proposiciones que ponen en movimiento un proceso de consolidación del asentamiento de la población en un determinado lugar. En este contexto, el mejoramiento de la calidad de vida se mide por el nivel de

provisión de satisfactores diversos, incluidos la vivienda, los servicios, la accesibilidad al empleo, las opciones de desarrollo personal y familiar, las perspectivas de valorización del barrio, etc., apartándose así de formas de medición que se basan en visiones sectoriales y estáticas en que el número de unidades habitacionales construidas dan la pauta del mejoramiento alcanzado.

En esta perspectiva, a las instituciones preocupadas de la vivienda les corresponde expandir sus ámbitos de desempeño más allá de la mera provisión de unidades de vivienda de cualquier tipo, incorporando estrategias abiertas que se modifiquen en función de las demandas y características locales. En este sentido debe señalarse, sin embargo, que aun cuando hay indicaciones claras de que la población conoce sus necesidades y prioridades, los sistemas de canalización de inquietudes o ideas desde los usuarios finales hacia la autoridad o los centros de toma de decisiones son, en general, precarios. De esta forma, el tema de los canales y de la educación para la participación constituye uno de los más centrales de la planificación y gestión del desarrollo en el ámbito local.

Con el trasfondo de las ideas y conceptos expresados anteriormente y como una forma alternativa de encarar los problemas más críticos de la actual problemática del desarrollo urbano y social, ha surgido con fuerza creciente el postulado de que es en el ámbito del gobierno y de la gestión local donde radica una de las mejores oportunidades para dar vigencia real a un desarrollo sostenido, social y territorialmente equitativo.

La magnitud de las tareas a enfrentar ha forzado en el pasado a la generalización en el diseño de soluciones y en la toma de decisiones, lo que ha significado, como contrapartida, la subutilización e incluso la no utilización de importantes recursos —incluidos los no financieros y no convencionales— que pueden adquirir especial relevancia cuando se busca implementar proyectos específicos enmarcados en formas locales de desarrollo y crecimiento. En otras palabras, la homogenización resultante del centralismo en lo que a tipos, modelos de solución y proyectos se refiere, puede ser enriquecida en gran medida por la participación de administraciones locales fortificadas, dotadas de suficientes recursos, atribuciones y personal calificado, que puedan acoger y articular iniciativas emanadas de la base social, planteando modelos de gestión de menor verticalidad y buscando la apertura del proceso de toma de decisiones a través de una mayor participación.

II Municipio y Gestión Local

Como célula básica de la administración del aparato estatal, el municipio constituye naturalmente el instrumento y principal actor en las políticas de descentralización y desconcentración administrativas.

En efecto, a los clásicos roles del municipio relativos a la policía, el ornato y el aseo, así como al ordenamiento del desarrollo urbano, la recaudación de tributos, el catastro y la inspección de obras, se han ido agregando tareas relacionadas con el desarrollo de la comunidad, con la asistencia social, la promoción del crecimiento económico, la administración de servicios como la salud y la educación, la organización de la participación y aun la gestión local de ciertas actividades vinculadas al desarrollo nacional.

De esta manera el municipio contemporáneo se transforma paulatinamente en un agente activo de desarrollo en el ámbito local, superando la concepción que lo limita a ser un organismo administrador de algunos servicios y de control del cumplimiento de normas y reglamentos.

Su efectiva materialización como impulsor del desarrollo local obliga, sin embargo, a su robustecimiento y a importantes transformaciones, especialmente en cuanto a una mayor disponibilidad de recursos de operación e inversión, a la ampliación y profesionalización de las plantas municipales, a la definición específica de sus funciones, al traspaso de mayores cuotas de poder desde el nivel central al local, a reformas administrativas y legales y a nuevos instrumentos y métodos de planificación y operación.

Al mismo tiempo, se hace necesario establecer formas de colaboración con toda una gama de organizaciones territoriales y funcionales que, en forma natural o impulsadas por estímulos externos, surgen en la comunidad en referencia a muy diversas funciones y actividades, a grupos etéreos, a individuos de diferente condición social, laboral y económica, etc. Son ejemplos de éstas los centros de madres, las agrupaciones laborales, los clubes deportivos, los esfuerzos comunitarios para tener una vivienda, para el cuidado y nutrición de los niños, para la vigilancia, para la producción de ciertos bienes y servicios, etcétera.

Quienes propugnan esta concepción del gobierno local plantean que la proximidad a la base social y la presencia inmediata en el territorio local, representan dos grandes potenciales de los municipios para constituirse en agentes del desarrollo.

Estar próximo de la base social permite una mayor agilidad en la identificación de problemas y de posibles soluciones, una mejor relación

entre autoridad y beneficiario —la relación cara a cara—, una más eficiente asignación del gasto y de la inversión, una distribución más equitativa de los beneficios, el ajuste de los programas a los requerimientos y características de la comunidad, la priorización concertada de los proyectos y el contribuir a la formulación de planes y políticas de desarrollo con base local. Al mismo tiempo, porque juega el papel de mediador entre los objetivos de planificación y desarrollo regionales y aquellos definidos por las comunidades territoriales, el municipio sirve como canalizador de iniciativas emanadas de requerimientos específicos locales que pueden articularse en programas o proyectos de cobertura regional y aun nacional.

La descentralización es, en este sentido, de doble orientación, ya que a la vez que facilita la distribución de bienes, servicios y recursos provenientes del gobierno central, posibilita la articulación de modelos de desarrollo social que con base en lo local adquieran características nacionales.

Al mismo tiempo que se destacan potencialidades del municipio en relación a materias tales como su vigencia cultural—histórica, su rol como agente descentralizador y de activación democrática posibilitado por su cercanía a la base, su capacidad de actuar como fuente de formulación de programas y modelos, cabe tomar nota de los principales desafíos que su modernización presenta.

Elevar la autonomía de los gobiernos locales es sin duda un desafío de gran envergadura. La excesiva dependencia que experimenta del sector municipal, reforzada por la falta de recursos financieros propios, ha contribuido al estancamiento de su desarrollo, expresado, en la mayoría de los casos (con excepción tal vez de los municipios de las áreas urbanas capitales), en una crítica falta de autonomía en la preparación de proyectos, en la administración financiera, en la formulación de diagnósticos, en la administración de obras y en un ámbito más amplio, en los procesos de toma de decisiones respecto de asuntos propios del espacio y comunidad locales.

Al reconocimiento de esta situación sigue la necesidad de transferir cuotas crecientes de autonomía a los municipios, proceso que requiere de gran cautela y exige complejas modificaciones legales junto a esfuerzos incrementales de asistencia técnica para la preparación y administración de proyectos, para la capacitación de personal y para dar respuestas específicas y eficientes al problema de la insuficiencia de los recursos y a la desigual capacidad financiera de los distintos municipios.

Esta insuficiencia y desigual capacidad financiera son especialmente críticas en comunidades pobres donde las necesidades personales y familiares

de atención social son mayores, haciéndose fundamental el rol municipal en la provisión de servicios de atención y desarrollo de la comunidad. En este sentido es ineludible la creación y mejoramiento de mecanismos redistributivos presupuestarios que privilegien la asignación de recursos a los sectores más necesitados, si se pretenden crear las condiciones para un desarrollo local equitativo, tarea que demanda, a la vez, reformas administrativas y legales.

La redefinición de las conductas de los distintos actores en el espacio local es también necesaria. La incorporación de nuevos agentes a la gestión local exige la revisión y proposición de nuevos roles para los distintos actores potenciales, en especial a los cuerpos municipales existentes, desincentivando prácticas administrativas de corte "clientelista", procedimientos engorrosos, la asignación de recursos sin una adecuada fundamentación técnica que son, entre otras, conductas disfuncionales en relación con los conceptos modernos sobre el gobierno municipal.

El mejoramiento paulatino de las condiciones de vida y del habitat de los sectores pobres requiere de autoridades municipales y locales sólidas, con autonomía para resolver con presteza los requerimientos urgentes de los más necesitados, con buenos cuerpos técnicos, con voluntad y espacio políticos, con recursos propios, con estructuras abiertas y flexibles para incorporar a las distintas organizaciones de la comunidad y, en los aspectos de atención social, con instrumentos y recursos efectivos. El desarrollo de "lo local" significa, en consecuencia, además del crecimiento y fortalecimiento del municipio, la densificación de las organizaciones de la comunidad, potenciando su participación en la promoción de su propio desarrollo, lo que implica la inserción de los cuerpos y organizaciones intermedias y de base en las estructuras político-administrativas del espacio local. El beneficio esperado con esta vinculación trasciende los objetivos meramente desarrollistas, incorporando otros relacionados con una democratización efectiva y eficiente del progreso urbano.

La apertura de la gestión urbana local a la comunidad debiera conducir a una gradual toma de conciencia colectiva de las potencialidades y restricciones que el desarrollo urbano presenta, de los derechos y responsabilidades que a cada ciudadano le caben en la preservación, uso y mejoramiento del habitat, de la oportunidad que existe de ser un agente activo de crecimiento del propio habitat y, finalmente, de los beneficios que puede acarrear, en la escala local, el trabajo conjunto entre la comunidad y la autoridad.

Todo lo anterior significa, en última instancia, que debe reconocerse la pertinencia de la acción municipal en cualquier actividad dentro de su

territorio, entendiendo que la gestión local apunta más allá del ordenamiento espacial y el control de la edificación, orientándose más bien hacia el mejoramiento general de las condiciones de vida y de la calidad del habitat de la población de la comuna.

Esto, como se enunció, exige resolver el problema de la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y el comunal, incluyendo consideraciones respecto de la representatividad de la autoridad municipal y de la forma de estimular la participación comunitaria así como la categorización de escala de los proyectos, reconociendo la necesidad de coordinación en aquellos de alcance intercomunal o regional.

Adicionalmente a este tipo de consideraciones hay que recordar que el espacio local permite, por su propia dimensión, la proposición de mecanismos que potencien la gestión mixta privada-pública, a través de organizaciones no gubernamentales, de agencias de ayuda y beneficencia así como de grupos cooperativos, de agrupaciones de vecinos, de Iglesias u otras. La oportunidad que ofrece esta condición en lo referido a vitalizar las acciones de desarrollo en el espacio que enmarca las actividades cotidianas de la población, contribuyendo a mejorar su calidad de habitat y de vida, por la vía de acciones específicas, resta aún por materializarse en forma generalizada. Sin embargo, experiencias recientes, como las desarrolladas por organizaciones no gubernamentales en diversas comunas de Santiago en trabajos de apoyo al mejoramiento vecinal, demuestran la efectividad de la gestión en el nivel local, aun cuando subsisten importantes cuestionamientos, en especial en lo relativo a la dependencia que se establece entre la comunidad y el profesional. A pesar de ello y de ciertas dudas en cuanto a su replicabilidad, estas experiencias sugieren horizontes de gran optimismo en referencia a la puesta en práctica de propuestas mixtas locales en el campo del desarrollo social, específicamente en relación al tema de la calidad de vida y del habitat.

En efecto, la proximidad de la instancia local a lo cotidiano y al espacio personal, junto a la posibilidad de percibir el impacto específico de esfuerzos concretos vinculados al mejoramiento de las condiciones de vida en ese nivel, apoyado por la proximidad y presencia de la autoridad, potencia la factibilidad de generar propuestas de acción cuyo centro o eje rector sea justamente el lugar de vida de la comunidad y el tema central el habitat y sus múltiples dimensiones.

La condición privilegiada del municipio moderno al centro de la problemática local, como receptor tanto de demandas o iniciativas de la comunidad y como instancia ejecutora de programas centrales, permite la

integración en una misma propuesta, de los objetivos, planes, diagnósticos y proyectos formulados en forma sectorial, ya sea local o centralmente.

Por otra parte, respecto de tradiciones, características especiales y formas culturales locales, el gobierno municipal puede construir sus propios instrumentos de planificación, programación y priorización del gasto. Entre éstos, probadas formas de microplanificación (definición participativa de proyectos de mejoramiento vecinal) han dado respuesta metodológica al problema de cómo incorporar al usuario en las decisiones relativas al cambio de su entorno inmediato, contribuyendo a la capacitación de monitores y al compromiso de la acción colectiva en la ejecución de los trabajos.

Asociar a la modernización administrativa municipal determinadas tareas globales que sirvan para enmarcar las acciones específicas, abriendo la administración local hacia una gestión que incorpore actores no funcionarios, requiere, además de un esfuerzo organizativo, de la identificación de temas y proyectos concretos de desarrollo que promuevan la movilización de la comunidad organizada. En este sentido es claro que uno de éstos es el tema de la vivienda, en especial respecto de sectores poblacionales de pobreza concentrada. Así, la vivienda, entendida más allá del mero habitáculo físico que sirve de abrigo, es decir, como el proceso de ocupación y modificación gradual por el hombre del espacio, sirve de base para innumerables proyectos de gestión compartida entre el gobierno y la comunidad, con diversas perspectivas de plazo y diferentes requisitos de recursos, en que se asocian a los proyectos de vivienda propiamente tal iniciativas relativas a los servicios, la infraestructura y el equipamiento comunitario.

Finalmente, parece necesario formular algunas apreciaciones sobre la gestión pública y la participación de la comunidad en la construcción, conservación y reposición del habitat.

En primer lugar hay que destacar que los procesos de diseño de asentamientos pueden y deben mejorarse. La repetición sistemática de soluciones concebidas solamente en su dimensión cuantitativa y meramente con criterios de eficiencia económica o fines comerciales, con claros fracasos en cuanto a la generación de ambientes cualitativamente adecuados, sigue siendo la tónica en el presente. A pesar de la abundante crítica académica y de la palpable evidencia empírica se repiten errores en el dimensionamiento, la disposición, los programas, la densidad, el diseño, etc., de la gran mayoría de los asentamientos propuestos por el sector público.

La provisión de soluciones "desde arriba", fundamentadas en válidas razones de economías de escala y aglomeración, o sencillamente en la disponibilidad de cuadros profesionales en los niveles centrales de la administración, no puede, por su propia concepción, incorporar a los proyectos las correcciones que durante su ejecución se demuestren necesarias.

Por lo mismo, en general no se aprecia un esfuerzo por ajustar los programas y los tipos de diseño arquitectónico y espacial a las características locales, incluidos los aspectos climáticos, culturales, de disponibilidad de materiales de construcción, etc.

La urgencia por ejecutar los proyectos, la inexistencia de instancias de incorporación del usuario/beneficiario, los términos del financiamiento, la escala de acción/intervención, entre otros asuntos, contribuyen a la implementación de proyectos "clásicos" en vivienda social, que presentan una gran homogeneidad y demandan importantes inversiones por parte del usuario y de los municipios para adecuarlos a los requerimientos específicos que surgen de las condiciones y peculiaridades locales.

Si a esto se agrega la falta de recursos para mantención y reposición, los desajustes entre población objetivo y demanda efectiva, la baja capacidad de control de calidad y de inspección de obras de los organismos correspondientes, la falta de coordinación entre instituciones públicas para la provisión del equipamiento y otros problemas similares, se configura un escenario que ha estado dando como resultado un crecimiento de las ciudades a base de proyectos que contribuyen a aumentar el *stock* nacional de vivienda, pero que comprometen grandes inversiones, tanto privadas como públicas, en su mantención y su adecuación a las características locales.

La falta de disponibilidad de mayores recursos económicos para dar soluciones por parte del Estado, el creciente volumen de la demanda y los avances teóricos en el campo, han ido orientando la tipología de soluciones hacia programas de vivienda progresiva, de lotes con servicios, de mejoramiento de barrios, de unidades sanitarias y de vivienda básica, de forma que las soluciones "completas" que incluyen, además de la urbanización, la vivienda unifamiliar y las conexiones domiciliarias, aparecen como un modelo inviable, no sólo por la crisis permanente de recursos, sino también como consecuencia de la evidencia empírica que muestra las costosas transformaciones que los usuarios, en la medida de su capacidad, se ven obligados a introducir.

Por otra parte, la constatación de la capacidad que los sectores más pobres tienen para autoconstruir o autogestionar la construcción de su vivienda hace ver como inefectivos programas de construcción de casas en gran escala, en los que no se articule productivamente esa capacidad.

Dicho de otro modo, la búsqueda de balancear las capacidades y ventajas de ejecución y producción en cada actor debiera ser la orientación central del proceso, combinando así los productos de gran escala (redes de infraestructura, por ejemplo) con los de escala intermedia (equipamiento vecinal) y los de pequeña escala (esfuerzos individuales o familiares en construcción de vivienda).

Así entonces, como respuesta a los problemas mencionados, empieza a configurarse un proceso que explícitamente incorpora al usuario a la construcción de su vivienda, quedando el sector público principalmente como responsable de la dotación de servicios y de tierra urbanizada y, cuando el asentamiento es informal, de su rehabilitación vía la regularización de títulos de propiedad, la introducción de redes de agua potable y alcantarillado, la letrinización y otras acciones parecidas.

En este escenario, de activa participación, surgen como elementos de la gestión habitacional un conjunto de organizaciones semipúblicas y privadas que contribuyen tanto a organizar la demanda como al financiamiento de proyectos de mejoramiento, a la capacitación técnica, al apoyo legal y a un sinfín de acciones de promoción comunitaria a través del proceso de construcción de la vivienda. En este sentido, el rol de la autoridad local, enmarcado en las acciones referidas a los sectores de mayor pobreza, deberá orientarse a crear las condiciones para que las actividades llevadas a cabo por dichas organizaciones se realicen fluidamente. Entre sus tareas específicas están la programación y supervisión de la urbanización de tierras, la coordinación para la oportuna disponibilidad de servicios y recursos para el equipamiento, la apertura de espacios para la colaboración autoridad—comunidad, la representación de los intereses de la comunidad, la generación de proyectos locales de mejoramiento y crecimiento urbano, la concurrencia a la definición de estándares, normas e incentivos de inversión, y el fomento de la participación de la comunidad en las responsabilidades de control y mantención de la calidad del habitat.

En relación a este último aspecto, la tradicional división del espacio urbano entre privado y público no incorpora la riqueza que representa el proceso dinámico de "construcción de la ciudad", que en la práctica expresa tipologías más variadas de espacio. Así, por ejemplo, adoptar la noción de espacio semipúblico y semiprivado permite no sólo diversificar el tejido urbano, sino también comprometer más activamente al ciudadano en las labores de mantención, cuidado y reposición. Ello posibilita, por ejemplo, alejarse del tradicional diseño a base de "áreas libres" o "áreas verdes" cuyo tamaño y ubicación no son funcionales a la unidad de la comunidad como tampoco al cuidado y mantención del habitat por parte de los beneficiarios,

lo que redundará en una sobrecarga de la administración municipal que en general no dispone de los recursos para ese propósito, resultando un paisaje de abandono o depósitos de basura, con las obvias consecuencias negativas en cuanto a calidad de hábitat y de condiciones de vida de la población.

La revisión crítica con base en la evaluación del "comportamiento" de los proyectos ejecutados en el pasado —que debe necesariamente efectuarse en la localidad— permitirá corregir las propuestas futuras de diseño, especialmente en los aspectos relativos al uso del espacio público, al dimensionamiento de los lotes, a la disposición de basuras, a los tipos de vivienda, a la organización de la circulación, etc. En los aspectos no físicos, la comprensión del mercado informal de la vivienda, el de los sistemas de crédito comunitario, los tratos laborales, la provisión de servicios tales como el cuidado de niños, la capacitación y la vigilancia, son algunas de las áreas en que, con base a proyectos de activa vinculación municipio—comunidad, se puede contribuir decisivamente a mejorar tanto el proceso como los productos relacionados con la construcción del hábitat popular.

La gran diversidad de microproyectos de acción concertada entre el municipio y la comunidad en este campo incluye, entre otros, la arborización, la construcción de juegos infantiles, los bancos de materiales y de herramientas, el mejoramiento de las vías peatonales y del escurrimiento superficial de aguas lluvias, los drenajes, el saneamiento de canales, la reparación de techumbres, la autoconstrucción de equipamiento básico (sedes comunitarias, guarderías, espacios deportivos, etc), la limpieza de basurales, las plantas de tecnología básica para el tratamiento de aguas servidas y la priorización de proyectos de mejoramiento local. Así se contribuye a la estructuración de un espacio de vinculación activa entre el gobierno local y la comunidad, dando cabida a numerosas acciones acordadas y participativas entre el ciudadano, el sector privado y la autoridad pública. Estas acciones no sólo cubren el ámbito de la construcción sino también el de la organización de la comunidad, la capacitación laboral, la participación eficiente y el financiamiento conjunto de obras.

Desde el punto de vista del hábitat, la gradual mejoría del entorno estructura procesos formales e informales de selección y priorización de proyectos, en que se utiliza —a lo menos informalmente— la experiencia acumulada por retroalimentación. Se enriquece de este modo el entorno, mediante una multiplicidad de soluciones que representan la búsqueda permanente, consciente o inconsciente de improntas individuales. En igual sentido, en lo que al trazado urbano se refiere, es factible rescatar en los proyectos, para beneficio de los usuarios, las distintas opciones de diseño de un loteo. El sitio esquina, los ubicados frente a la vía principal, la parada de

buses, el pilón de agua, la proximidad a cauces naturales y otros son elementos que inciden positiva o negativamente en el desarrollo de los ocupantes de un lugar y que deben, por lo tanto, ser considerados.

Igualmente, el reconocimiento del valor del espacio semipúblico o semiprivado, en cuanto a la oportunidad de reducir costos de mantención, puede orientar al diseñador en sus propuestas.

En este último sentido cabe recordar que el estudio crítico de asentamientos informales revela importantes diferencias entre los patrones de asentamiento y uso del espacio definidos espontáneamente por los usuarios y aquellos concebidos por los profesionales. El uso de la vivienda como lugar de trabajo, la densidad habitacional, el dimensionamiento del espacio interior, la importancia otorgada a la individualización y expresión formal de la vivienda como indicación de condición económica, las preferencias en terminaciones, los hábitos y la práctica en cuestión de construcción y mantención son algunas de las materias en que se manifiestan dichas diferencias.

Del mismo modo, minimizar las redes de circulación peatonal y vehicular en los proyectos debe constituirse en un objetivo central, no sólo para reforzar funcionalmente las vías sino, lo que es mucho más importante, para reducir los costos de tendidos y redes que usualmente acompañan la red vial.

Para llevar a la práctica medidas como las sugeridas anteriormente es fundamental incorporar activamente al gobierno local al proceso de provisión de vivienda, no sólo en el control y certificación de obras, sino también en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo urbano dentro de su territorio.

Esto exige, como se dijo, modificaciones tanto en el rol que tradicionalmente desempeñan los cuerpos profesionales como en el sentido y alcance de la gestión, propendiendo hacia el rol "facilitador" y a la planificación indicativa como instrumento orientador de la acción comunitaria. Buscar la incorporación de actores nuevos, delegar responsabilidades, capacitar, crear los antecedentes y las instancias para la participación, y generar recursos innovativos son componentes vitales de este esfuerzo. Aprender de la experiencia, buscar la tecnología y los procesos más adecuados, abrir los proyectos a la comunidad, delegar control y capacitar a los actores, son prácticas que es prudente incorporar en el diseño, construcción y reposición formales del habitat.

La construcción paulatina del entorno, es decir, la progresiva consolidación e incremental dotación de todo tipo de funciones y servicios en respuesta a los cambios y dinámica propios de un sistema en operación,

demanda reorientar en parte los recursos existentes hacia la configuración de procesos que cumplan el doble propósito de incorporar recursos actualmente pasivos o marginalmente empleados y reducir, también en parte, los costos en que incurre el sector público para dotar y mantener los sistemas de infraestructura y servicios urbanos.

La crisis económica tradicional del sector municipal puede así aliviarse. Más aún, y esto es importante, esta noción permitiría justificar mayores aportes al desarrollo local vía redistribución de fondos desde el nivel central.

A la vez, la búsqueda de nuevos métodos de gestión y de instrumentos de gobierno, incluido un esfuerzo especial para diseñar una planificación local participativa y centrada en el ámbito vecinal en donde cobran vigencia cotidiana las carencias de la población, es una tarea impostergable. Este nuevo escalón de la planificación puede contribuir a la generación de asentamientos más balanceados permitiendo, además, integrar los distintos niveles de administración en la ciudad, reducir la escala de intervención, posibilitar el respeto por lo tradicional, mejorar las opciones en cuanto a la búsqueda de la variedad y ampliar la cobertura de los programas habitacionales, aunque implique, ocasionalmente, mayores costos en lo referente a supervisión y administración.

La adopción de formas locales de gestión habitacional requiere diseñar mecanismos de coordinación mejorados que, sin limitar las capacidades locales, orienten la acción en ese nivel hacia los fines específicos que, definidos centralmente, se refieren al desarrollo general del país.

La concreción de lo expuesto como horizonte de acción local descentralizada, dados los requerimientos del desarrollo local y urbano, y la ineludible obligación de reducir drásticamente los grados de pobreza que caracterizan a vastos sectores de la población exige, sin duda, de cuotas importantes de voluntad política, de riesgo y de experimentación.

La investigación académica, los proyectos modelo o piloto, la experimentación de formas creativas de gestión y administración son pasos que habrá que dar si el objetivo es lograr un mejor equilibrio entre sociedad y habitat; entre recursos naturales y modelo de desarrollo; entre espacio artificial y desarrollo social.

Plantear la vivienda o el habitat como vector central en el cumplimiento de este propósito no implica excluir otras acciones, en especial las referidas al desarrollo comunitario y a la asistencia social. La experiencia parece demostrar, sin embargo, que a partir de acciones de mejoramiento y habilitación espacial, los vínculos sociales y sociogubernamentales que se establecen facilitan el desarrollo de experiencias y programas de corte neta-

mente social. La vivienda y su prolongación, el habitat, se constituye así en soporte del crecimiento comunitario.

III Posibles Áreas de Centralización de las Políticas Habitacionales

Inicialmente parece conveniente destacar, en el área de política habitacional, temas y conceptos que se perfilan a partir de cambios en la percepción del problema habitacional por parte de los distintos actores involucrados, en especial el gobierno central.

Así, por ejemplo, es claro el cambio que se ha producido últimamente en cuanto a un traslado del enfoque desde una visión de un déficit hacia una de un activo, desde una de gasto público a una de inversión social.

Como corolario, desde el punto de vista de la evaluación económica, mejora la vivienda su posición como sector productivo al considerar efectos asociados y asegurar un valor al esfuerzo de gestión no gubernamental, a la creación de microempresas y al desarrollo de organizaciones comunitarias; en síntesis, al trascender la noción de vivienda como una simple unidad habitacional, alcanzando la connotación de instrumento del progreso comunitario.

Otro cambio reciente en política habitacional es la revisión de los estándares asociados a la producción de casas y asentamientos, los que paulatina y progresivamente rebajados, llevan a visualizar toda estructura habitacional como un elemento dinámico en proceso de consolidación y, por lo mismo, al diseño de políticas como una actividad orientada a dar apoyo a las distintas instancias de ese proceso más que a la provisión de un producto o bien específico.

Esto se refleja, por lo menos en lo que se refiere a la acción vinculada a los sectores de extrema pobreza y a situaciones de reducido presupuesto, en el privilegio de soluciones de mejoramiento, saneamiento o reposición, por sobre las de construcción o expansión del parque habitacional que, por sus propias características, no utilizan o reciclan el capital aportado y el esfuerzo desarrollado por la familia, por pequeños que éstos sean. En todo caso, desde esta perspectiva, un asentamiento precario no lo es tanto porque se aparte de un modelo de asentamiento ideal, como porque dista de mínimos niveles de provisión de infraestructura y servicios, y de propiedad de las viviendas o los lotes.

Esta visión renovada ha tenido como consecuencia inmediata la exploración del tema de las políticas de subsidio, que se orientan a la promo-

ción del proceso de construcción de viviendas en el ámbito local —incluidos el mejoramiento y la creación de empleo— como alternativa a subsidiar la adquisición de un bien terminado de uso habitacional. Sin descartar la entrega de subsidios para satisfacer la demanda por bienes terminados con esta modalidad surgen, paralelamente, líneas posibles de financiar como son, por ejemplo, la asistencia técnica para el mejoramiento de barrios, la ampliación y reparación de la casa, los bancos de materiales.

Finalmente, existe acuerdo en cuanto a la importancia y potencial que en esta materia específica tiene el gobierno local y su expresión más frecuente, el municipio, en especial en lo que pueda ser su contribución a la eficiencia y eficacia administrativa del proceso de provisión de un habitat de buena calidad, restándole centralismo y consecuentemente abriendo cauces para la participación y la búsqueda de caminos que promuevan la variedad y diferenciación formal de los asentamientos.

Al mismo tiempo que se aboga por un cierto grado de descentralización del sector de la vivienda, se debe ser claro en cuanto a las dificultades que dicha descentralización conlleva.

Se trata de un sector de fuerte significación política, a lo que se agregan fuertes rigideces en los procedimientos y los métodos de planificación y administración, en gran medida originadas por las urgencias que se deben enfrentar, por las condiciones del financiamiento local o internacional y por la necesidad de evaluar permanentemente, desde un punto de vista económico, social y político, la eficacia y la eficiencia de las acciones llevadas a cabo.

La apertura de la gestión habitacional a los niveles inferiores de la administración requerirá por tanto de mayor flexibilidad en la categorización de las soluciones, en la proposición tipológica e, incluso, en la conceptualización del tema, teniendo presente que al acercar la operación al nivel local se aumentan las interrelaciones sectoriales, y avanzándose así hacia la proposición de paquetes de proyectos de mayor integralidad. Como resultado es dable suponer nuevas complejidades administrativas y plazos más largos para lograr productos finales; sin embargo, como contrapartida se lograrán, sin duda, conformaciones mejor balanceadas del habitat.

Por su parte, al incorporarse más activamente el nivel local se deberá buscar precisar su integración con el nivel regional o el central—sectorial, según corresponda. La identificación acabada de los roles o actividades que correspondan a cada nivel de administración resta por hacerse, pero es claro que al nivel local deberá corresponder la "atención primaria" en vivienda, es decir, las tareas relacionadas con el trabajo cara a cara en la propia comunidad, con la ejecución y supervisión de obras, con la planificación

espacial y económica local, con los servicios, con las postulaciones a los subsidios, con la selección y priorización de proyectos y otros. A su vez, al nivel central corresponderán tareas relativas a la definición de políticas de cobertura nacional; de programas globales de financiamiento, subsidio y crédito y de estudios de demanda y oferta nacional; de estímulo a la inversión privada empresarial en gran escala; de legislación, de estadística y de integración y coordinación regionales; de orientación de proyectos y recopilación y transferencia de experiencias; de apoyo al desarrollo local y de aprobación de normativas y programas locales, etc.

Con esta categorización en mente, es dable suponer un proceso administrativo de descentralización en donde primero se da la desconcentración administrativa de programas, seguida por la delegación de aspectos específicos de la gestión, como son, entre otros, la promoción y control del desarrollo urbano, la legislación local relativa a las construcciones, la creación de instrumentos locales de gestión privada o pública, la administración de servicios públicos, la recolección de dividendos y el control de carteras hipotecarias.

Esta división de responsabilidades potenciaría la formación de entornos variados y variables de desarrollo incremental, que serían el reflejo de la participación de los diferentes actores en los distintos niveles de intervención y en los que se facilitarían los procesos de retroalimentación, evaluación y control de los diversos programas a implementar. En definitiva, no se trata de trasladar todas las acciones desde el nivel central al local, sino de buscar una complementariedad entre ambos niveles con una caracterización de las diferentes competencias y escalas de intervención, de modo de reforzar cada una de las instancias de toma de decisiones en relación con su espacio de influencia. Con este propósito es posible caracterizar áreas de política en las cuales cabe incorporar grados variables de medidas de descentralización.

1. Políticas de Asentamiento

En relación al proceso de asentamiento humano, es decir, la ocupación y adecuación paulatina del espacio con fines habitacionales y productivos, y al producto "asentamiento", es decir, la entidad socioespacial resultado de ese proceso, es necesario definir una política global que explicita los objetivos y modelos que la informan, entregando lineamientos generales para cada nivel y actor involucrados.

En la práctica, los aspectos sustantivos de dicha política pueden no diferir demasiado de "lo que se hace de todos modos", pero aun así, sin duda, contribuirán a la delimitación de las atribuciones y responsabilidades de cada uno en torno a la conformación del proceso de asentamiento y de los asentamientos resultantes y, en especial, del espacio urbano, reconociendo el rol que les caben al Estado y al Municipio en la orientación global de ese proceso y en la administración y operación de los asentamientos propiamente tales.

El objetivo social de una política como la señalada debe ser el de igualar las oportunidades en la dimensión espacial, lo que tiene consecuencias en la priorización de los proyectos, la localización y expansión de los asentamientos, la provisión de servicios e infraestructura y, del mismo modo, en la "cobertura" homogénea del territorio por el aparato administrativo y de operación.

Así, la política debiera contener indicaciones para que la operación del asentamiento, tarea preferente del sector público, propenda a igualar los "grados de atención" básica prestada a los diferentes estamentos de la comunidad, asignando proporcionalmente mayores recursos a sectores más postergados desde el punto de vista social, económico o de calidad del habitat. Otra materia que una política nacional de asentamiento tendría que abordar es la relativa a la necesaria cautela con que se deben diseñar y ejecutar acciones estatales sobre el espacio, el mercado y, en no menor medida, sobre recursos de administración, provisión y dotación futuros.

Igualmente, las medidas de política deberán referirse a la oportunidad y forma de revisar los efectos inmediatos, de mediano y de largo plazo, que las estrategias adoptadas pueden tener sobre el habitat, así como los costos futuros que implican para el usuario y el gobierno, sea éste central o local.

Es también conveniente destacar que los objetivos de la política de asentamientos deben conjugarse con los de la política ambiental, de administración urbana y de desarrollo urbano. En este sentido la búsqueda concertada de soluciones referidas, por ejemplo, a la mejor utilización del casco urbano existente, a reducir la congestión, a mejorar la accesibilidad a los servicios, al empleo y a las oportunidades de crecimiento individual, contribuirán a mejorar el proceso de asentamiento en el país.

En relación con el contenido de las políticas de asentamiento es necesario enfatizar que si bien tienen un sentido de indicaciones y lineamientos de nivel general y alcance nacional, es conveniente que en ellas se reconozca la importancia de la escala local como ámbito de propuestas específicas de planificación, gestión y desarrollo de los asentamientos, así como de generación de instrumentos y proyectos que, en conjunto, den

cuenta de los potenciales locales y se orienten a la solución de problemas locales particulares. Es también el ámbito de preparación de normas, ordenanzas y reglamentos que conjuguen el crecimiento urbano con el desarrollo integral local, buscando compatibilizar el ritmo del crecimiento del *stock* habitacional con el mejoramiento general del *habitat* y el crecimiento comunitario.

2. Políticas de Construcción del *Habitat*

La evidencia de que los muchos esfuerzos realizados han sido insuficientes para responder a la demanda habitacional de los sectores más pobres, a través del "Estado proveedor de casas nuevas", ha ido perfilando opciones de programas habitacionales que con mayor o menor énfasis proponen el desarrollo paulatino o incremental entendido como la gradual provisión de los distintos componentes de la vivienda y el asentamiento en función de las prioridades y capacidades presupuestarias. La autoconstrucción es otro instrumento operacional que permite la utilización de recursos no convencionales. La renovación y redensificación urbanas como estrategia tendiente al más eficiente uso del "capital instalado" en las ciudades es otra respuesta. Se configura así un escenario en donde, por la vía de la aceptación de las limitaciones estructurales —insuficientes recursos económicos, escasa velocidad de producción, falta de capacidad empresarial, inorganización de la demanda y otros—, se produce un nuevo tipo de proyectos, todos en una u otra forma "incompletos" y en los cuales el límite de "lo provisto" por el Estado es definido por consideraciones de tipo económico, institucional e incluso moral.

Sin ahondar en el debate ya clásico de vivienda básica versus tierra urbanizada, lo oportuno es destacar que existe un amplio espectro de soluciones y opciones tipológicas, con mayor o menor nivel de subsidio (que por supuesto depende de la capacidad financiera del Estado), que como denominador común tienen el rol proveedor del gobierno, la participación de la empresa de gran escala en la ejecución de los trabajos y el esfuerzo familiar en el pago de los dividendos y la terminación o construcción de la casa

Así entendido, al Estado le corresponde además de la programación del presupuesto sectorial, preparar el proceso de ocupación del territorio con anticipación, teniendo como objetivos la minimización de los costos de construcción y administración del tejido urbano, así como la utilización

más eficiente posible de los recursos económicos, naturales, humanos y de todo tipo disponibles.

Para ello es necesario reconocer y recoger la energía y los recursos que la misma población invierte en la generación del entorno, diseñando con ese propósito procesos participativos de negociación y de gestión mixta que los orienten y en los que al municipio le corresponde un papel importante, articulando las organizaciones y agrupaciones de escala de barrio, vecinal y comunal en que se expresan las aspiraciones de la comunidad.

La coordinación, promoción y orientación de la participación que se lleva a cabo vía estas organizaciones es una tarea ineludible del gobierno local.

Asimismo, si se entiende al sector vivienda como una actividad productiva, la puesta en marcha de mecanismos de promoción local de producción de viviendas puede ser relevante.

En igual sentido, en cuanto a la participación del sector privado, el municipio, en conocimiento del nivel socioeconómico de la población, así como de las actividades que ésta puede realizar en construcción, financiamiento y organización, debe contribuir a la identificación de proyectos y programas específicos referidos a los sectores más pobres, tradicionalmente atendidos por el sector público, para que sean atendidos por el sector privado.

La evidencia tiende más bien a demostrar la traslación de modelos concebidos en otras latitudes con diferentes características, estándares y niveles de provisión de servicios. Los conflictos de todo tipo que esto genera en los asentamientos están a la vista: áreas verdes sin equipar, lotes baldíos, espacio urbano sin caracterizar, difícil orientación al interior de las poblaciones, etc.

3. Políticas de Tierra y Propiedad

Un componente crítico del proceso habitacional es la propiedad y disponibilidad de suelo urbanizado o urbanizable. Su ausencia ha dado origen en el pasado a formas irregulares e ilegales de adquisición de tierras, mercados informales, a procesos especulativos, etc.

En lo que se refiere al tema de la vivienda y sus vinculaciones con la pobreza, es claro que la propiedad del suelo es fundamental para la detonación de cualquier proceso de consolidación e inversión. En este sentido los esfuerzos de regularización de la propiedad son importantes no sólo por sus efectos sobre el sistema impositivo, sino también por su

fuerte efecto de elevar la rentabilidad privada de invertir en mejorar el habitat y por su incidencia en la incorporación de la población a procesos formales, incluidos el mercado inmobiliario y el mercado financiero.

Se consigue así, por la vía de regularizar la propiedad, maximizar los beneficios sociales de todo tipo que cualquier programa de vivienda social tiene entre sus objetivos.

En cuanto al rol local en esta área, son decisivas las responsabilidades en la regulación y uso del suelo, el diseño y aplicación de ordenanzas locales, el oportuno diagnóstico y supervisión del desarrollo urbano y, en igual medida, la promoción de instrumentos de regularización de la propiedad.

4. Políticas de Financiamiento

Al igual que en otros componentes del proceso, en el tema de los recursos financieros hay, aunque menos estructurada, evidencia de mecanismos locales e informales de acceso a crédito, ahorro y otros. Así, el prestamista local, el ahorro en materiales, la solidaridad, ciertos fondos comunitarios o de diferentes organizaciones, los préstamos familiares, etc., son ejemplos que sugieren cierta capacidad autónoma de movilización de recursos financieros dentro de los sectores pobres.

Los asuntos vinculados al financiamiento constituyen, tal vez, una de las áreas más críticas en la proposición de políticas. El bajo monto del crédito, las garantías inejecutables, los plazos variables, los altos costos de administración y otros aspectos relacionados sugieren, sin embargo, que en el gobierno local, debido a su escala de operación y organización, existe un espacio en el que se pueden proponer ciertas innovaciones interesantes. La implementación de sistemas de deuda compartida, el ahorro atraído por el municipio como contraparte a microproyectos de mejoramiento, la administración de créditos rotatorios, son algunos instrumentos ya probados en este sentido.

En el tema del financiamiento, las mejoras de los instrumentos de financiamiento locales van necesariamente asociadas a sanos perfiles macroeconómicos que garanticen estabilidad y permitan diseñar instrumentos financieros de mediano plazo, con bajo riesgo, que puedan traducirse en tasas aceptables de interés.

En el plano de la canalización de recursos de asistencia social en vivienda, más allá del subsidio o gasto público directo, es posible estudiar ajustes en la redistribución de los ingresos sectoriales municipales, mayores

aportes directos del Estado vía municipalidades, exenciones tributarias a la inversión en vivienda social, garantías estatales al crédito, etc.

5. Políticas de Construcción y Materiales

En esta materia, estrechamente atada a las prácticas tradicionales de tipo institucional y normativo, las orientaciones de política pueden, al igual que en la tipología formal de soluciones, aceptar estándares de nivel inferior, reforzando al mismo tiempo los esfuerzos propios de los sectores de bajos ingresos y los procesos de autoconstrucción y de construcción gestionada localmente.

La visión que cualquier conjunto de vivienda entregado por el Estado presenta, tan sólo días después de su ocupación por los vecinos, es la de una enorme faena de construcción: se levantan paredes, se construyen cierros, defensas de ventanas y ampliaciones; se demuelen muros y tabiques; se edifican sedes provisorias de equipamiento social; se habilitan antejardines, se pintan paredes; se abren fachadas a la calle para servir de locales comerciales, etc. Esta impresionante actividad no está, por lo común, sujeta a normas y su calidad material es variable siendo, en general, de mejoramiento gradual.

Lo importante de rescatar aquí es la capacidad de organización, la disponibilidad de recursos convencionales y no convencionales, la capacidad técnica y, en no menor medida, el esfuerzo de adecuación y personalización asociado a las obras que se realizan, así como la red de servicios de construcción que se establece espontáneamente con especialistas en todas las ramas pertinentes: albañilería, gasfitería, carpintería, etc.

¿Será posible mediante un esfuerzo de programación incorporar estas actividades al proceso formal de la edificación reduciéndole así los costos al Estado? De ser factible, ésta constituiría también un área para la acción del gobierno local en una gestión descentralizada de la provisión de la vivienda social.

Las características asociadas a la microempresa de la construcción, como son los menores gastos fijos, la flexibilidad para el cambio, incluidas la entrada y salida del mercado, la capacitación laboral en obra, el trabajo con materiales de distinta calidad y la mayor intensidad de uso de mano de obra, son algunos de los elementos que debieran ser considerados para incorporarlos más activamente a la conformación del medio urbano periférico. Para ello se requiere, sin embargo, revisar, a nivel local, los estándares de diseño, de materialidad y de zonificación y estimular el uso de

materiales locales disponiendo, simultáneamente, de los recursos necesarios para asistencia técnica, capacitación, crédito y asistencia legal y, en alguna medida, de terrenos cercanos al asentamiento para la instalación, por ejemplo, de talleres de producción local de componentes y de materiales de construcción.

Asimismo, y como un área más de la acción local, pueden identificarse proyectos de pequeña escala que puedan contratarse por el sector municipal a estas empresas locales de construcción, permitiendo el uso de técnicas constructivas y materiales de fácil disponibilidad y asimilación.

IV Algunas Sugerencias para la Acción

El actual nivel de consolidación administrativa del municipio en Chile, que muestra ricas experiencias de gestión local, permite sugerir iniciativas que, recogiendo las actuales formas de operar en el sector de la vivienda, contribuyan por una parte a la descentralización progresiva de las decisiones y de la ejecución de proyectos relacionados con la vivienda y el urbanismo, y por otra, a reforzar el municipio en su función de liderar el desarrollo local.

Esto no sólo es consecuente con los lineamientos de política implementados en el último período, sino también con las proposiciones más recientes en el campo teórico. El municipio chileno se ha transformado en un activo agente en los esfuerzos realizados para erradicar la pobreza, modernizándose y evolucionando desde un ente solamente proveedor de algunos servicios, a un promotor y ejecutor de políticas y programas de desarrollo comunitario y de asistencia social.

El perfeccionamiento gradual de la acción municipal en el campo habitacional, en acuerdo con este rol moderno que trasciende lo meramente administrativo, requiere una mayor presencia de un gobierno local con más atribuciones y exige importantes cambios legales y de normativas, así como gran creatividad y espíritu de servicio público de parte de los funcionarios municipales.

Las iniciativas que aquí se sugieren se enmarcan en las áreas de política definidas anteriormente y tienen como propósito contribuir a la consolidación, en Chile, de un municipio moderno, participativo y eficiente en las tareas relacionadas con la estructuración del habitat, en especial en las áreas de mayor pobreza.

1. Concreción del Instrumental de Administración Territorial Comunal

La eficiente orientación del proceso de desarrollo urbano local requiere de instrumentos de normativa ágiles y de renovación permanente. Ello obliga, a lo menos, a que cada comuna cuente con un Plano Regulador Comunal de vigencia reciente, que indique usos preferentes del suelo urbano y contenga mecanismos de control de la expansión del territorio urbanizado de la comuna. En la situación presente, caracterizada por la ausencia, lenta tramitación ministerial u obsolescencia de este instrumento, dicho plano regulador se refiere sólo a aquellos suelos ya declarados urbanos, situación claramente contradictoria con una dinámica del crecimiento basada fundamentalmente en la expansión territorial —en virtud del bajo valor de la tierra— a los predios rurales aledaños y principalmente orientada a dar solución a los problemas habitacionales de los sectores de menores recursos.

La consecuencia inmediata de este fenómeno es la ausencia, en el nivel municipal, del instrumental requerido para el control y orientación del crecimiento urbano. La situación se complica además porque la aplicación del D.S. 420, que indica o sugiere los usos permitidos del suelo y las características de desarrollo en las áreas de expansión urbana, se hace en el hecho inoperante por la aplicación del DFL 2 de vivienda básica por parte del Ministerio, que por su propia definición como instrumento con fuerza de ley pasa por encima de las disposiciones del D.S. 420, permitiendo la ocupación del suelo para proveer soluciones de vivienda básica, asignar lotes con servicios o proceder a la erradicación de campamentos construyendo conjuntos habitacionales con altas densidades de ocupación, todo ello, la gran mayoría de las veces, en terrenos y contextos rurales o semirurales, con claras limitaciones de accesibilidad, servicios y equipamiento comunitario. Para actuar en este proceso, el municipio no cuenta con las atribuciones del caso.

Es necesario entonces promover la generación y aprobación de los planos reguladores, instrumento básico para el ordenamiento del proceso de asentamiento, asociándole un rol de orientación y de plataforma de negociación frente a las demandas de suelo para distintos usos por parte de los sectores público y privado.

En igual sentido, la promulgación de ordenanzas locales de construcción y urbanismo permite el ajuste de los instrumentos de normativa nacional a la realidad socioeconómica, espacial y funcional de cada comuna. Así, por ejemplo, estas ordenanzas reflejarán las diferencias que en estándares sobre materiales, en el dimensionamiento, en las disposiciones sobre

densidad y en otras materias puedan existir entre sectores tan disímiles como son el centro y las periferias de la ciudad, ello sin olvidar las diferencias territoriales y demográficas a lo largo del país.

Los instrumentos normativos indicados se acompañan con el estudio y proposición de seccionales o planes específicos de mejoramiento y desarrollo urbanos, referidos a áreas particulares de la ciudad o comuna (sectores históricos, de renovación, de servicios, de reserva, etc.).

El conjunto de instrumentos señalados, definidos en la ley vigente, dada la carga centralista de la acción del Estado —en particular en comunas en expansión— no tiene la relevancia que debería. Es pertinente pues destinar los recursos necesarios del presupuesto municipal con el propósito de elaborarlos y aplicarlos eficientemente.

2. Modificaciones al Subsidio Habitacional

La política de subsidio habitacional, que en el presente administra el MINVU vía los SERVIU regionales, está organizada en torno a la implementación de distintos programas definidos según el rango del aporte fiscal directo y el porcentaje del subsidio, asociados a diversos tipos formales de productos habitacionales y condición socioeconómica de los beneficiarios.

Así, el primer rango ha sido destinado a atender la marginalidad habitacional, y comprende soluciones del tipo lotes con servicios, casetas sanitarias y operaciones de mejoramiento de campamentos o de antiguas operaciones sitio. Sus beneficiarios son grupos de pobreza extrema y su administración y ejecución llevadas a cabo por el SERVIU correspondiente.

Un segundo tramo está definido por la vivienda básica, consistente en casas compradas "llave en mano" por el sector público al sector privado vía licitaciones y cuya asignación es hecha por el Ministerio de acuerdo a postulaciones. Se requiere que el postulante esté inscrito en el Ministerio, que tenga ahorro previo y sea objeto de un informe de estratificación social, elementos que debidamente ponderados configuran el puntaje de prelación en la lista de espera. Con hasta tres opciones de selección de localización, el beneficiario contrae una deuda hipotecaria sobre el 25% del valor total de su vivienda, que no debe sobrepasar las 250 Unidades de Fomento. El Estado subsidia el 75% restante. En estos programas se construyen casas ampliables de entre 18 y 36 m² de superficie edificada, con una media de 32 m², en terrenos de a lo menos 60 m².

En un tercer tramo se ubican los postulantes al subsidio unificado que reúne el de vivienda económica con el de ahorro y financiamiento, programas orientados a sectores de más altos ingresos. Este programa subsidia no más de 150 UF destinadas a la compra de viviendas de entre 400 y 2.000 UF. Con mecanismos de postulación similar al tramo anterior, el énfasis de la puntuación está en el ahorro comprometido y realizado. La diferencia de esta modalidad en relación con las otras dos mencionadas consiste en que es el beneficiario quien elige su vivienda de entre la oferta existente en el mercado constituyéndose este programa, de esta manera, en un estímulo a la competencia empresarial que lleva usualmente a la inclusión de ofertas de formas de financiamiento para el saldo del valor no cubierto por el subsidio más el ahorro previo, incluso si la vivienda se sale de los límites de precio fijados por el reglamento del subsidio.

Teniendo en mente la propuesta central de este documento, en términos de propender a descentralizar la gestión en el campo de la vivienda, se propone aquí la desconcentración de la administración del subsidio manejado por el sector público, en especial en sus dos primeros tramos, orientados a los grupos afectados por situaciones de pobreza, trasladando a los municipios no sólo las tareas de difusión y coordinación de las postulaciones sino, lo que es más importante, las de clasificación de la demanda, presentación de los proyectos y postulación municipal al subsidio. Se posibilitaría así a las autoridades locales para que concursaran por fondos para la satisfacción de la demanda local, lo que, junto con aliviar los problemas sociales, contribuiría al fortalecimiento de los vínculos sociogubernamentales.

El objetivo es balancear la oferta y la demanda local por vivienda, por la vía de la asignación de cuotas de edificación por comuna, que serían administradas por el municipio.

La desconcentración administrativa de los fondos para subsidios puede conllevar un proceso más expedito de entrega de títulos de dominio, de administración de las carteras hipotecarias y, potencialmente, de estudio de mecanismos de reinversión de los fondos recaudados en los mismos sectores poblacionales de las comunas respectivas.

En este sentido, es posible pensar en la apertura de los programas de subsidio para financiar el mejoramiento y rehabilitación de viviendas así como su reposición o ampliación, reconociendo que el proceso de consolidación de una casa puede tomar hasta dos décadas o más, y contribuyendo a paliar parte del déficit por la vía del mejoramiento del *stock* existente y cambios en la densidad de ocupación, lo que puede ser especialmente significativo en sectores antiguos de la ciudad.

Operativamente podría autorizarse, después de un cierto tiempo de otorgado el subsidio original y de un determinado nivel de amortización, la postulación a nuevos subsidios a personas o grupos de personas con el fin de que procedan al mejoramiento de la vivienda o de los vecindarios.

Existen en la periferia de nuestras ciudades abundantes casos de pago completo del crédito original, en los cuales se aprecian obras de construcción incremental que requieren de un nuevo estímulo para concluir las o transformarlas a fin de, por ejemplo, albergar a una familia que ha crecido con el tiempo.

3. Fondo de Mejoramiento Urbano Local

En el entendido de que el proceso de mejoramiento del entorno debe ser permanente, se sugiere la creación en cada municipio de un fondo, con financiamiento central (similar al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR), orientado a proyectos de concepción municipal que tiendan a mejorar integralmente las condiciones locales específicas de un asentamiento. Asignable mediante concurso, su orientación conceptual sería hacia el financiamiento de proyectos integrales que pongan énfasis en la participación de la comunidad y que promuevan el trabajo coordinado de diversos actores.

Así, por ejemplo, serían postulables proyectos de mejoramiento ambiental y de vivienda preparados por la comunidad con la asistencia de la municipalidad o de alguna organización de apoyo local que promuevan, además de la obra física, la capacitación, la incorporación de la juventud o algún otro propósito de crecimiento social.

Las experiencias desplegadas a través de los fondos de desarrollo vecinal, de los proyectos "mano a mano" y otras, señalan a esta opción programática como una forma muy eficaz de encarar la solución de problemas de calidad del habitat. Estos recursos se sumarían a los de inversión municipal, a los de aporte directo de la comunidad, a las donaciones, a las trasferencias, etc., posibilitando asimismo ajustar los proyectos a los requerimientos específicos de la comunidad local, constituyéndose de esta manera en alternativa a la asignación central de cuotas o a la participación en macroprogramas de mejoramiento que por su concepción y manejo centralizado tienden a la uniformidad.

4. Políticas de Densificación y Renovación Urbanas

Visto que la densidad habitacional en Santiago es una de las más bajas entre las ciudades capitales de Latinoamérica, se debería considerar la redensificación de su casco urbano. El "relleno" del tejido ya construido presenta ventajas en cuanto a la utilización de recursos de infraestructura y de equipamiento existentes, y representa importantes economías resultantes, entre otras, de la descongestión y de la descontaminación ambiental.

Sobre la base de proyectos municipales de renovación se podrían crear, a nivel regional, líneas de subsidio para apoyar la ejecución de obras que permitieran, además, postular a créditos internacionales, activar el mercado inmobiliario formal, etc. Para ello es necesario, sin embargo, además de la existencia de una política y recursos, mejorar la evaluación de los proyectos, incorporando elementos de valorización de la mayor eficacia y eficiencia que trae la operación del equipamiento existente o su reposición por sobre la construcción de nuevas infraestructuras en la periferia. También se requiere diseñar instrumentos legales que faciliten las tareas de obtención y acondicionamiento del suelo.

Esto no se contradice con los objetivos de la atención focalizada de la demanda y el otorgamiento de subsidios, toda vez que al analizar las preferencias de localización de los postulantes se comprueba que éstas tienden a favorecer sectores urbanos ya consolidados que ofrecen grandes ventajas de accesibilidad y de dotación de servicios y equipamiento.

Una consecuencia de estas iniciativas sería la posibilidad de regular la expansión urbana al ponderarse mejor los proyectos de "relleno" y redensificación. La accesibilidad, el menor tiempo de viajes, la disminución de la congestión, los costos futuros de equipamiento son variables de evaluación que contribuyen a este fin.

Los esfuerzos de coordinación y participación vinculados a la puesta en práctica de estrategias de desarrollo local pueden beneficiarse de manera importante por la implementación de "empresas conjuntas" del sector municipal y el sector privado, referidas, por ejemplo, a la compra, venta y aportes de terrenos, a las expropiaciones, a la administración de bienes raíces, a la operación y administración del equipamiento de asistencia y desarrollo.

5. Perfeccionamiento de la Base Presupuestaria Municipal

Una mejorada condición presupuestaria de los municipios, en especial de aquellos de comunas con mayores concentraciones de pobreza, tiene obvias consecuencias en la capacidad local de generar e implementar proyectos.

En el presente los gobiernos locales disponen, para conformar sus presupuestos, de mayores posibilidades para la obtención de recursos, especialmente por la creación de un mecanismo de redistribución conocido como el Fondo Común Municipal. A este fondo convergen porcentajes predeterminados de los ingresos recaudados por las municipalidades vía impuesto territorial, permisos, patentes y otros, que son luego distribuidos entre casi la totalidad de las municipalidades del país, con excepción de las más ricas, en acuerdo a un coeficiente de asignación que refleja la cantidad de familias en estado de pobreza, los ingresos municipales y la proporción de bienes raíces exentos de pago de contribuciones en cada comuna.

A esta provisión deben agregarse los fondos propios que no van al FCM, y todos los recursos de transferencia directa del Estado por concepto de subvenciones, programas de asistencia social, donaciones, etc.

El problema se origina en la velocidad de readecuación del coeficiente de asignación del FCM, el que se actualiza sólo cada tres años a base de estadísticas de crecimiento poblacional total preparadas por el INE, índice que muestra una tasa de cambio muy inferior a la que presenta el crecimiento de la población urbana, en especial en la periferia.

Esto impacta negativamente la capacidad municipal para diseñar proyectos de mejoramiento y provisión de equipamiento local, en especial si se considera la importancia que el FCM tiene como fuente de financiamiento para los municipios caracterizados como "comunas dormitorio", es decir, con baja actividad económica y por ende con bajos niveles de ingresos propios.

La mantención de estadísticas poblacionales urbanas año a año, el manejo de datos en el nivel comunal por parte del INE y la revisión anual del coeficiente de asignación del FCM, son medidas que es necesario implementar.

Los mayores recursos para las comunas pobres provenientes de la aplicación de estas medidas permitirían programar inversiones en el mediano plazo, reduciendo así la necesidad de postular a fuentes centrales de recursos para la provisión de casi todas las obras de adelanto urbano, lo que ha contribuido al centralismo administrativo.

6. Acceso al Crédito para la Pequeña Empresa Constructora

La creación de fondos administrados localmente para el financiamiento de créditos de capital, capacitación y asesoría legal para pequeñas constructoras o productoras de materiales y componentes de construcción, podría contribuir a la activación del proceso habitacional local.

La experiencia muestra el gran potencial que tienen estas pequeñas empresas para organizarse y proveer muchos de los servicios requeridos por los procesos incrementales de construcción, especialmente para puesta en marcha de programas específicos de mejoramiento como son el adosamiento a casetas sanitarias, la ejecución de ampliaciones, el saneamiento básico, los pavimentos de veredas y pasajes, la construcción de sedes de equipamiento comunitario, etc.

Con créditos de reducido monto se mejoraría la capacidad de estas empresas para el manejo de *stocks* y la reposición de materiales y herramientas, para la habilitación de talleres de prefabricado local y otros. El manejo local de estos créditos permitiría constituir como garantías los bienes adquiridos con ellos, la hipoteca o prenda del bien raíz asociado a la empresa, lo que a su vez permitiría cobrar tasas de interés no subsidiadas.

7. Adecuación de Estándares y Normas

Asociado a lo anterior, pero no estrictamente relacionado con la provisión de recursos para el desarrollo y mejoramiento vecinal o de viviendas, se encuentra el tema de los estándares y controles de edificación. En este sentido es conveniente revisar las actuales normativas y ordenanzas locales de construcción cuando existan, o crearlas cuando no, a objeto de normalizar gran parte de las estructuras edificadas por los vecinos que no cumplen con los reglamentos pertinentes.

No debe confundirse esta medida con una liberalización de los conceptos relacionados con la seguridad, las condiciones de exposición solar, la ventilación y otros de interés social, sino con la revisión de aquellas disposiciones relacionadas con las autorizaciones vinculadas al proceso gradual de consolidación de la casa, como son su emplazamiento definitivo en el terreno, los adosamientos, los antejardines, los estacionamientos, los cierros, etc. Es decir, se trata de elementos que afectan la conformación del espacio urbano, que permiten o restringen el potencial de la casa para albergar funciones distintas de las estrictamente habitacionales y que, cuando no se consideran en las normas o estándares de edificación, obligan a

la ilegalidad de la informalidad y, por parte de la administración local, a recurrir a engorrosos procedimientos de aprobación de permisos provisorios, a falsas regularizaciones, a inspecciones mal ejecutadas, entre otros.

Si se opta por estructurar caminos de mayor flexibilidad, se abren espacios para la asistencia técnica y programación de obras que puedan ser consecuentes con los niveles de ingreso y los flujos de recursos de la comunidad, a diferencia de los requerimientos de las normas actuales que son caros y difíciles de implementar.

8. Microplanificación como Metodología

La metodología de la microplanificación reconoce a la escala vecinal como la más apropiada y postula como objetivo el trabajo participativo en la identificación de los problemas, en la selección de opciones de solución y en la priorización de las mismas, generando un compromiso entre el municipio y la comunidad para la ejecución.

Su implementación, en forma de talleres con la participación de la comunidad, requiere de muy poca infraestructura y, como beneficios marginales, posibilita la capacitación de la comunidad en procesos participativos y de manejo del entorno, robustece las organizaciones de base, mejora los vínculos entre autoridad y comunidad, etcétera.

En la microplanificación se trabaja con unidades territoriales definidas como son el barrio, la población, el sector, buscando generar un programa integral de mejoramiento con la incorporación de recursos diversos y de distintos actores. Se involucra así al trabajo de la comunidad, la mujer, la iglesia del sector, etc., logrando relacionar la gestión local con el territorio y la comunidad.

Para la puesta en marcha de este modo de planificar se sugiere la implementación de proyectos demostrativos y de entrenamiento de monitores.

9. Conservador Municipal de Bienes Raíces

Sería recomendable descentralizar este importante organismo de control y registro continuo de la propiedad. Con una estructura y un marco jurídico similares a los de los juzgados de policía local, este servicio descentralizado permitiría formalizar y regularizar el mercado local de terrenos, reduciendo costos y trámites al usuario.

Combinado con los servicios de asistencia judicial llevaría el registro continuo de propiedades velando, entre otros, por el respeto a los términos contractuales del subsidio habitacional.

Naturalmente, las sedes locales del Conservador estarían interconectadas y sujetas a fiscalización central.

10. Administración Municipal de la Asignación de Viviendas SERVIU Desocupadas

Por razones de abandono, no ocupación, disgusto y otras, es frecuente observar parte del *stock* de vivienda básica desocupado, lo que fomenta el deterioro, el vandalismo y los problemas de todo tipo, incluso delictual. En la actualidad los municipios, aun teniendo demanda detectada, tienen pocas posibilidades de reasignar estas viviendas.

Bastaría con incorporar cláusulas de abandono a los contratos hipotecarios para permitir su reasignación. Es ineficiente subsidiar el abandono y el vandalismo, para no mencionar el impacto que esto tiene en el resto de los residentes y su percepción de la responsabilidad del sector público en la administración de los recursos; como al sistema central le es caro y difícil el control, puede entonces facultar al gobierno local para que lo haga.

11. Reservas Municipales de Equipamiento

Tanto la ley como el propio proceso de asentamiento destinan tierra para el equipamiento. En el presente estos terrenos son de propiedad del SERVIU (su adquirente original) quien los vende o cede al municipio y al sector privado. Estos remanentes de tierra urbanizada configuran, en ocasiones, conjuntos que harían atractiva la proposición de programas para su uso, ya sea en áreas verdes, sedes de diversos organismos, más vivienda, edificios para el culto y un sinnúmero de otros usos alternativos.

Sin embargo, es frecuente que el Municipio no disponga de recursos para adquirir del SERVIU estos lotes de terreno.

Se sugiere la cesión sistemática de los terrenos de equipamiento de propiedad fiscal al municipio, facultándolo, junto con ello, para conformar reservas de tierras con fines de uso distinto al de vivienda. Esto permitiría al sector público local tener elementos de negociación para el desarrollo

urbano de su territorio y el mejoramiento gradual de las condiciones ambientales de la población.

La operación de un banco de tierras, similar a los bancos de trabajo, facilitaría la interrelación entre oferta y demanda, aportando la información necesaria para el análisis local del mercado inmobiliario, función que podría desempeñar el Conservador de Bienes Raíces comunal.

V Comentarios Finales

Las ideas hasta aquí expuestas dan cuenta de los temas que en relación con el habitat y su proceso de consolidación orientan la proposición de políticas y programas de acción, en particular en lo atingente a los asentamientos de población de menores recursos. Lo central es que la problemática de la vivienda no debe remitirse conceptualmente sólo a la búsqueda de modalidades más eficientes de producir casas, entendido, en general, como el rol del sector público. Por encima de ello es conveniente concebir la acción de los agentes de provisión de todo tipo de elementos habitacionales como copartícipes en un proceso que no concluye —ni se inicia— con la producción de un determinado tipo de solución habitacional.

A las complejidades inherentes al problema de los asentamientos humanos, su proceso de gestación y desarrollo, debemos incorporar una más acabada evaluación de cómo las acciones acometidas, tanto por el sector público como por el sector privado tradicional, afectan positiva o negativamente las oportunidades de desarrollo individual y familiar en la pobreza.

Más aún, y de acuerdo a la decantación de las experiencias en el sector, la oportunidad que representa la incorporación de los gobiernos locales y de la comunidad, a través de la participación, para contribuir al mejor dimensionamiento y formulación de proyectos, debe ser reconocida más vigorosamente en la legislación y los atributos de estos dos actores que redefinen hoy su rol.

Así, en definitiva, queda claro que la acción en el campo de la vivienda se beneficiará sustancialmente si las distintas propuestas que se decida acometer en el espacio, sea para la dotación de viviendas o de cualquier otro componente del habitat, se enfrenten con una concepción integral que reconozca las particularidades que cada localidad presenta, tanto en la dimensión física como en la social.

Referencias Bibliográficas

- Caminos, H., Goethert, R., Caminos, C., "Guía de diseño urbano para nuevos desarrollos de vivienda". Cambridge: MIT, 1982.
- CELCADEL, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. "La Planificación y Gestión del Desarrollo Nacionales: El Rol de los Gobiernos Locales". Cuaderno N° 2. Quito, Ecuador. 1988.
- Goethert, R., Hamdi, N., "Making Microplans". Intermediate Technology Publications, 1988.
- Grimes, Orville F. "Viviendas para Familias Urbanas de Pocos Ingresos". Banco Mundial: 1976.
- Keare, Douglas H., Harris, Scott. "Evaluation of Shelter Programs for the Urban Poor". Banco Mundial, Documento de Trabajo N° 547, 1982.
- Linn, Johannes F. "Cities in the Developing World". Banco Mundial: 1983.
- Mac Donald, Joan. "Elementos para una Política Nacional de Vivienda". Documento de Trabajo N° 281. CPU: 1983.
- Mac Donald, Joan. Ed. *Vivienda Social, Reflexiones y Experiencias*. CPU, 1983.
- MINVU, "Política Nacional de Desarrollo Urbano". División de Desarrollo Urbano: 1985.
- Naciones Unidas. "Los Efectos Sociales de la Vivienda". Departamento de Asuntos Económico Sociales, 1977.
- Necochea, Andrés, "Estructura de subsidios en la política habitacional: Región Metropolitana". Documento. Trabajo N° 137. Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile: 1983.
- ODEPLAN—CIAPEP, "Costo Nacional Diferencial de Localización de Viviendas Básicas". Noviembre 1985.
- Renaud, Bertrand. "Las Políticas Nacionales de Urbanización en los Países en Desarrollo". Documento de Trabajo N°. 347 s. Banco Mundial: 1979.
- CA N° 38, agosto 1984, "Viviendas Sociales".
- CA N° 41, septiembre 1985, "Reseña de la Vivienda Social en Chile 1900-1985".
- Open House International*. Vol. 10, N° 4, 1985. "Housing and Built Environment. Theories, Design Methods and Practice". University of Newcastle upon Tyne, United Kingdom.
- Rodríguez, Ricardo P., "Evaluación Socioeconómica del Mercado Inmobiliario de Viviendas Sociales". MINVU: 1982.

- Rodwin, Lloyd. Ed. *Shelter, Settlement and Development. Hábitat, Naciones Unidas*. Allen and Unwin: 1987.
- Rosales, M., Puebla, J., Velasco, M. "El Desafío Local: el Municipio como Agente de Desarrollo". IULA—CELCADEL, Quito: 1988.
- Sanyal, Bishwapriya. "Urban Informal Sector Revisited". Paper MIT: 1980.
- Technology Adaptation Program "Urban Area Upgrading, a Framework for Decisión Making". MIT—Cairo University: 1985.
- Turner, Alan. Ed. *The Cities of the Poor*. N. Y., St. Martin Press: 1980.
- Turner, John F. C., Turner, Fichter R., *Libertad para construir*. Siglo XXI: 1976.
- Turner, J. F. C., *Housing by People*. Pantheon: 1976. □

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO

Francisco Pérez Mackenna*

Dentro de la institucionalidad laboral, las normas y prácticas que atañen a los despidos e indemnizaciones constituyen algunos de sus aspectos más importantes y complejos. El presente estudio contiene una discusión en torno a los principios, objetivos y circunstancias que debe contemplar, en esas materias, la legislación laboral.

De acuerdo al autor, las disposiciones que normen el despido y la renuncia deben responder a la necesidad de relaciones justas entre las partes, conciliando los intereses de quienes están empleados, con aquellos de los desempleados y con los requerimientos de una economía dinámica.

En ese sentido, el autor sugiere la mantención del despido sin necesidad de probar causal específica (dentro de un grupo preestablecido), a la vez que propone la obligación de pagar una indemnización de un mes de sueldo por año de servicio al personal que es despedido o que renuncia voluntariamente. Asimismo, se plantea que la ley debe señalar las causales prohibidas en los despidos, a fin de evitar discriminaciones contra determinados grupos.

* Ingeniero Comercial, Universidad Católica; M.B.A., Universidad de Chicago. Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Presidente de Citicorp Chile S.A.

El mundo del trabajo se encuentra en el centro del interés general. Los programas políticos han contemplado diversas tesis y proposiciones respecto de nuestra legislación laboral. El mundo sindical y el empresarial expresan normalmente sus puntos de vista con gran vigor. La Iglesia Católica se suma a quienes opinan en estas materias con planteamientos que han dado origen, incluso, a diversas encíclicas, las que se han transformado en importantes documentos sobre la materia. La dignidad del hombre, el desarrollo económico, la justicia social y equidad, el derecho de propiedad y la libertad de emprender son conceptos que se entremezclan cuando se habla de institucionalidad laboral.

Cuando se trata de materias laborales todos quieren dar su opinión. En el Chile de hoy la fuerza de trabajo la componen 4,5 millones de personas, las que se ven afectadas directamente por conceptos como el salario mínimo, la inamovilidad laboral, los reajustes, el desempleo y, en fin, aquellas materias propias del ámbito laboral.

A no dudarlo, los temas del trabajo involucran aspectos que no se agotan en el ámbito de lo estrictamente económico. Para algunos el mundo del trabajo puede ser, incluso, un camino de santificación personal. Otros afirman que el trabajo dignifica al hombre en su condición de ser; que a través de éste, el hombre participa de la labor creadora de Dios. También se señala que la realización personal del hombre requiere que éste se sienta útil, y que las consecuencias psicológicas del desempleo pueden ser devastadoras a nivel de la autoestima personal. Por todo lo anterior, la discusión en torno a los asuntos de origen laboral normalmente acumula una fuerte carga emocional e ideológica, la que complica la obtención de acuerdos en este ámbito. Las líneas que siguen pretenden hacer una contribución al entendimiento en este campo. La extensión del tema me obligará, por restricciones de espacio, a concentrarme sólo en algunos aspectos de esta compleja materia: aquellos relacionados con la inamovilidad laboral. Estas líneas son, en ese sentido, reflexiones para el diálogo que, por cierto, ni con mucho agotan los puntos expuestos.

Objetivos de la Legislación Laboral

Creo que es fundamental dar inicio a los planteamientos sobre el tema laboral explicitando las premisas sobre las cuales ellos se construyen. Ellas son que queremos más empleo y no menos; menos desempleo y no más; desarrollo económico y no estancamiento. Queremos adaptabilidad de la economía y la empresa a los cambios. Queremos la promoción del

trabajador como persona, mejores remuneraciones y condiciones de trabajo. Queremos que los diversos actores del mundo del trabajo negocien en forma equilibrada; que los más débiles se encuentren genuinamente protegidos por la institucionalidad laboral y no terminen comprimidos entre grupos de poder que los excluyan en sus acuerdos sectoriales.

Empleo y desempleo son dos caras de la misma medalla. Es por ello que resulta importante precisar cuáles son los objetivos que deben perseguirse respecto de las políticas y disposiciones que regulan el problema de la estabilidad en el empleo. Creo que los objetivos mencionados en el párrafo anterior son materia de amplios acuerdos.

En primer lugar, ha de procurarse que haya más empleo. Segundo, permitir que la sociedad se desarrolle en el concierto local, considerando también el concierto internacional. En tercer término, es importante tener presente el concepto de la adaptabilidad de la sociedad. Nuestras organizaciones deben ser capaces de cambiar para adaptarse a los nuevos requerimientos (muchas veces exógenos, es decir, impuestos desde fuera). Un cuarto punto es que nuestras normas en materia laboral tienen que promover al trabajador. En quinto lugar, deben existir equilibrios de poderes para que se dé la justicia en las relaciones laborales. Sexto, las normas y proposiciones no sólo tienen que respetar sino que tender a proteger a los más débiles. Desde este punto de vista, cuando se habla de estabilidad en el empleo es preciso tener presente que a veces las negociaciones que se efectúan tienden a crear problemas a quienes están al margen de las discusiones: básicamente, a los que no han podido acceder al trabajo y están desempleados, o a aquellos que no tienen capacitación suficiente y quedan, por esas razones, marginados.

Las proposiciones deben promover el empleo y no transformarse en escollos insalvables que modifiquen la estabilidad en el empleo en estabilidad también para la condición de desempleado o subempleado.

Por otra parte, desde el punto de vista práctico, es preciso señalar que cualquiera sea la normativa en esta materia, ésta tiene que facilitar la creación de nuevas fuentes de trabajo. Que nazcan nuevas empresas y que las existentes aumenten sus necesidades de contratación de mano de obra calificada. En suma, que los requerimientos de contar con un número más elevado de trabajadores sea cada vez mayor.

Recordando las palabras del Santo Padre, debe señalarse que el trabajo es un derecho de las personas. Ello no sólo desde el punto de vista de su sustento, sino también de su realización individual. Es el mecanismo a través del cual el común de los mortales colabora con la labor creadora. Desde esa perspectiva, no es suficiente que una sociedad desarrolle como

paliativo al desempleo mecanismos determinados de subsidio. Aunque éstos puedan resolver parcialmente el problema de sustento, el que las personas cuenten con algo para comer no les resuelve el problema de la realización personal. Los individuos tienen que sentirse partícipes de esta labor creadora; en definitiva, "útiles". En consecuencia, es fundamental que la economía en general y nuestra sociedad en particular tengan un dinamismo suficientemente importante en la generación de empleos como para asegurar más y mejores puestos de trabajo a todos los chilenos.

Diversidad de Planteamientos

Quiero referirme a tres visiones distintas que permiten definir desde diversas ópticas lo que se entiende por puesto de trabajo. Ellas conducen a planteamientos diferentes y son determinantes para buscar soluciones al problema de la estabilidad en el empleo.

La primera es aquella propia de la empresa de fines del siglo XIX, y según la cual el trabajo, el capital y las materias primas se consideran factores de producción. Si se acepta una visión de esa naturaleza para definir el trabajo, se llega a una conclusión distinta y más restringida que cuando se le reconoce al trabajo un papel más complejo.

La segunda visión es aquella que establece que el puesto de trabajo es de propiedad del trabajador. De acuerdo a esta visión, podría establecerse, incluso, que, como dueño de dicho puesto, el trabajador puede venderlo a un "medio pollo" que no cuente con ocupación. Creo que también es una visión que ha quedado atrás en cuanto a definir lo que es el trabajo.

La visión que ahora emerge se basa en una concepción más moderna de la empresa: la empresa es más bien una ficción jurídica definida, explícita e implícitamente, por una serie de contratos. Algunos de ellos escritos en documentos y otros tácitos.

Participan en esta ficción jurídica una serie de actores: por una parte están los empresarios, quienes normalmente dan origen a la empresa. Sin embargo, ellos no son los únicos que definen la relación. Por otra están los trabajadores, quienes son importantes actores en definir la empresa. También participan los acreedores, los consumidores o clientes, los proveedores y el Estado. En fin, todas las partes de la sociedad que obtienen beneficios de esta ficción jurídica.

Para crear una empresa, más que disponer máquinas en una línea de producción o construir un edificio, se requiere capacidad para lograr acuerdos con distintos actores. Se puede formar una empresa a partir de la transfor-

mación de la materia prima en un producto final. Sin embargo, también se la puede crear simplemente delegando en terceros la organización de los bienes y servicios.

Desde este punto de vista, la empresa es hoy más difusa que hace cincuenta o cien años. Las tareas de delegación han generado unidades productivas cada vez más especializadas. La estrategia corporativa ha incorporado en la empresa el principio de "las ventajas comparativas" a través de conceptos como "la coherencia estratégica", "la misión de la compañía" y el "no olvidemos lo que nos hizo famosos". La especialización se ha visto facilitada por la disponibilidad de mercados cada día más perfectos e integrados.

En este sentido, la revolución de las comunicaciones también ha jugado un rol en dicho cambio. La institucionalidad laboral ha de responder a esta moderna concepción de empresa, aportando a los desafíos de la economía mundial. Los vertiginosos avances tecnológicos obligan a la adaptabilidad. Las compañías que no son receptivas y flexibles comprometen su supervivencia. A lo anterior se suma una creciente tendencia hacia la desestandarización de los productos y del trabajo.¹

A lo largo de la Era Industrial, la tecnología ejerció una enérgica presión orientada hacia la estandarización, no sólo de los productos sino también del trabajo y de las personas que lo realizan. Ahora emerge un nuevo tipo de tecnología que surte un efecto diametralmente opuesto. Expresándolo con palabras sencillas: mientras se estandarizan las máquinas industriales, se desestandarizan las máquinas superindustriales.²

Como resultado de lo anterior, el salario ha dejado de ser la única dimensión en materia de compensaciones. La capacitación, diversos aspectos motivadores, la realización profesional y espacios para desarrollar el espíritu creativo son elementos fundamentales en la determinación de la satisfacción del trabajador con su empleo.

La empresa, actualmente, es una interrelación entre distintos actores antes que un edificio de ladrillos donde se hacen cosas. El trabajo es un

¹ Fernando Coloma, "Reflexiones sobre Institucionalidad Laboral en el Marco de una Economía de Mercado". Documento de Trabajo, Universidad Católica, 1989.

² A. Toffler, *La Empresa Flexible*, citada por Fernando Coloma, *op. cit.*

asunto distinto a un factor de producción. No se puede decir que los trabajadores sean dueños de sus puestos de trabajo, pero tampoco han de ser considerados como un factor de producción. Son un grupo que está participando de aquel contrato que permite que la empresa exista. Y se ha de tener presente que si bien el contrato es en buena parte explícito, hay también normas tácitas. En los tiempos que se avecinan lo más importante para el éxito de las empresas no es el capital monetario o económico sino el capital humano.

La capacidad empresarial radica en efectuar las labores aumentando la productividad, lo que sólo es posible en un clima de cooperación. El factor fundamental para la generación de riqueza ya no es el capital físico o monetario sino el humano. En otras palabras, tiene que ver con la capacidad de crear, de desarrollar nuevas ideas. Resumiendo esta idea central, una vez que se reconoce que los trabajadores, los empresarios y otros actores son parte de esa ficción jurídica que se llama empresa, se desprende que las relaciones laborales permiten que las personas se ganen su sustento y contribuyan al progreso del país, pero también que se desarrollen como personas. Las relaciones laborales no se agotan en el pago de una remuneración. Sin embargo, ellas tampoco se agotan con el cumplimiento de un horario de trabajo y con el desempeño mínimo, definido en el contrato de trabajo. Trabajadores y empresarios esperan más unos de otros. Sólo así podrán ambos vencer la lucha contra la pobreza y la mediocridad. El mundo moderno se ha abierto a la competencia, por lo que el trabajo bien hecho y las relaciones laborales constructivas son un imperativo para el desarrollo.

Estabilidad Laboral

La pregunta que sigue es cómo lograr que exista un equilibrio entre la necesidad de que la economía muestre dinamismo y la necesidad de relaciones justas para las partes.

Por cierto, es preciso que el problema del desempleo se resuelva no sólo a través de subsidios, sino mediante la genuina creación de fuentes de trabajo productivas y útiles, donde las personas participen de la labor creadora. Sin embargo, como ya se ha dicho, no debe olvidarse que la empresa es un ente jurídico complejo, donde los trabajadores no son dueños de su trabajo, pero tampoco son un mero factor de producción comparable a las materias primas. Hay una relación que va más allá de la puramente contractual y tiene que ver con consideraciones muchas veces implícitas en las relaciones laborales.

Es necesario reconocerle al trabajador su rol importante y fundamental en la empresa y entender, además, que las relaciones son de largo plazo. Cuando el trabajador ingresa a una empresa, su aporte no se agota en el día de trabajo. Sin embargo, la necesidad de contar con una economía que se adapte a los cambios, contribuya a crear empleos y no sustituya mano de obra por capital físico (que en definitiva resta posibilidades de empleo), impone una importante restricción en el desafío que enfrentamos respecto de la estabilidad laboral.

Sin duda, las variables más importantes en torno a la estabilidad laboral no están en los aspectos legales. Ellas se relacionan con la estabilidad macroeconómica, con las condiciones de desarrollo que nuestro país presente. Son variables que van a actuar en forma decisiva al definir la estabilidad del empleo. Y con ello no sólo a nivel de los trabajadores, sino también de los empresarios, de la economía entera. Hay factores muy importantes en los que creo es posible concordar: la importancia de la estabilidad macroeconómica, la importancia del crecimiento, del ahorro, de la estabilidad de las reglas del juego, de la inversión. Todos ellos son fundamentales para que exista estabilidad laboral. Hecha esta reflexión, me referiré básicamente a algunos aspectos puntuales que atañen a las relaciones micro, a nivel de la empresa. Para que haya estabilidad en el empleo tiene que haber, por un lado, creación de fuentes de trabajo, interés por contratar y por crear nuevos puestos de trabajo y por mantener a los trabajadores. Por otro lado, tiene que existir capacidad de adaptación para encarar distintas situaciones, como aquella del ciudadano que pensó haber encontrado una posibilidad para crear empleo y luego, tras haber efectuado buena parte de la inversión, se da cuenta que debido a un cambio de las condiciones, o una equivocación, ella empieza a diluirse. Esos son dos elementos fundamentales.

Cuando por alguna razón ya no se puede competir en condiciones aceptables ni pagar remuneraciones adecuadas debido a que el medio en el cual se está desenvolviendo la empresa o unidad productiva no permite la generación de ingresos suficientes, debe existir la posibilidad de echar pie atrás sin tener que perderlo todo.

Hay que buscar mecanismos que permitan compensar ambas cosas. Que por un lado la aventura de crear empresas y empleos no sea una carga imposible de reacomodar aunque el terreno cambie su pendiente. Que por otro haya conciencia de que la adaptabilidad no es un esfuerzo frívolo, sino responsable; que éste involucra a personas a las cuales hay que respetarles los contratos de largo plazo, muchas veces implícitos. Todo esto debe

lograrse dentro de un marco de conflicto reducido, elemento que es importante incorporar.

Esta materia nos conduce a hablar de las compensaciones, de la obligación que existe entre trabajadores y empresarios respecto de la posibilidad, muchas veces inevitable, de que un trabajador pierda su empleo.

Normas de Despido

Las normas de despido no han sido siempre iguales en Chile. En el pasado la ley establecía lo que se conoce como inamovilidad laboral. En efecto, la Ley N° 16.455 del 6 de abril de 1966 establecía que un empleador no podía ³despedir a un trabajador sin expresar alguna de las trece causas justificadas por el cuerpo legal. Sin embargo, en la práctica era posible despedir a un trabajador invocando cualquier causal, siempre y cuando el empleador pagara un mes por año de servicio en calidad de indemnización.

Junto a causales de fácil comprensión se incluyeron otras como: (a) los actos que afecten la salud de los trabajadores; (b) la pérdida de aptitud profesional, o (c) las que sean determinadas por la necesidad del funcionamiento de la empresa.

Al respecto, Rodrigo Alamos señala:

La dictación de la Ley N° 16.455 dio origen a una proliferación de juicios de despidos reclamando causas injustificadas. Adicionales a los despidos ocasionados por dolo de difícil prueba, fueron motivo de reclamo los originados por eficiencia insuficiente, y lo que es más grave, los producidos por cambio tecnológico y de demanda.

La jurisprudencia de estos juicios estableció que salvo dolo de fácil prueba, todo otro despido era injustificado; incluso la causal (necesidades de funcionamiento de la empresa) terminó siendo una norma sin contenido.³

Según el director del SENDE durante el gobierno de Frei, Pablo Huneus, la experiencia acumulada mostró que la ley de inamovilidad:

(otoño 1987).

- a) No favoreció al trabajador despedido, ya que un 68 por ciento de los mismos abandonaba los reclamos efectuados por haber sido despedido sin causa justificada.
- b) No protegió al buen trabajador, ya que las causas que eran posibles de probar ante un tribunal no siempre eran las más graves.
- c) Actuó como un estímulo a la sustitución de mano de obra por bienes de capital.
- d) Estimuló los contratos de trabajo de corto plazo.⁴

⁵Rodrigo Alamos, *op. cit.*

El DL 2.200 modificó las normas de despido, consagrando lo que se llamó el "libre despido", gravándolo con una indemnización. En efecto, la letra f) del art. 155 del Código del Trabajo establece como causal de despido: "desahucio escrito de una de las partes, que deberá darse a la otra con treinta días de anticipación a lo menos, con copia a la Inspección del Trabajo respectiva. Sin embargo, no se requerirá de esa anticipación cuando el empleador pague al trabajador una indemnización en dinero efectivo equivalente a la última remuneración mensual devengada".

Más adelante el artículo 159 agrega que los trabajadores en esta situación deben percibir una indemnización equivalente a treinta días de la última remuneración mensual por cada año de servicio, con un límite de ciento cincuenta días de remuneración, salvo que en la negociación colectiva o individual se haya acordado una indemnización mayor. El artículo transitorio excluyó del límite de ciento cincuenta días a los trabajadores contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981.

Según Rodrigo Alamos, esta normativa transitoria ha creado dos tipos de trabajadores, lo que por un lado generará presiones para que se elimine el tope a todos los contratos después de 1981, y por otro hará que las empresas con personal antiguo tengan mayores dificultades para adaptarse a eventuales recesiones.⁵

El centro del debate respecto del artículo 155 no está en la procedencia de la indemnización para el trabajador despedido, lo que nadie discute, sino más bien en el monto de la indemnización y en la necesidad de justificar una causal con "razones de prueba objetiva".

⁴Véase *Economía y Sociedad*, enero-febrero 1989.

El resultado empírico de esta nueva norma legal es materia de controversia. Fernando Coloma expresa al respecto: "Algunos discuten desde un punto de vista empírico que la flexibilización de las relaciones laborales, y en concreto la remoción de la llamada ley de inamovilidad, se haya traducido en una mayor creación de empleos. En atención a lo anterior expuesto, esta observación no tiene asidero. Para el período 1981-1986 no había mayores diferencias prácticas entre la antigua y la nueva normativa, salvo en lo que se refiere a la mayor expedición del nuevo sistema y a la introducción de nuevas causales que dan origen a despidos justificados. La diferencia respecto de los costos de despido comienza recién a establecerse a partir de agosto de 1986 y desde ese período en adelante el nivel de empleo ha aumentado en forma sostenida. Así, se puede afirmar que la abrupta caída en el nivel de empleo que experimentó la economía chilena en los años 1982 y 1983 tiene poca relación con las modificaciones comentadas y responde más que todo a la gran crisis económica vivida en ese período".⁶

Al margen de la evidencia empírica, son muchas las opiniones que se acumulan en relación a la estabilidad en el empleo. Algunas citas que ilustran el punto son las siguientes:

- a) "El trabajo estable y justamente remunerado pone, más que ningún otro subsidio, la posibilidad intrínseca de revertir aquel proceso circular que habéis llamado repetición de la pobreza y de la marginalidad". (Juan Pablo II, discurso en la CEPAL, 1987)
- b) "Son muy pocos los que, estando fuera del ámbito del gobierno, todavía consideran que la actual legislación laboral es la adecuada. El consenso es que ésta debe experimentar significativas modificaciones... [en] normas legales que aseguren una mayor estabilidad en el empleo que en la actualidad". (CIEPLAN: El Consenso Económico Social Democrático es Posible)
- c) "El derecho del empleador al libre despido es concordante e indispensable en un esquema de economía social de mercado. La competitividad entre productores de bienes y servicios, y sus respectivas posibilidades de desarrollo y supervivencia, supone un mercado laboral flexible". (Rodrigo Alamos, "La Modernización Laboral" *Estudios Públicos*, 26 [otoño 1987])

⁶Fernando Coloma, *op. cit.*

- d) "Habrá que restablecer y redefinir normas de inamovilidad en el empleo tomando en cuenta los intereses de los trabajadores y de las empresas, particularmente en materias de productividad y cambios tecnológicos, terminando con la facultad del empleador de poner término a los contratos sin causa justificada y terminando con el tope a la indemnización que, en estos casos, pudiera decretarse".
(Propuesta de la CUT para la transición a la democracia, abril 1989)
- e) "Derecho al Trabajo: El derecho al trabajo y a la remuneración digna debe ser garantizado por el Estado para todo chileno en edad y condiciones de desempleo. Por lo tanto, el acceso al trabajo no puede quedar entregado exclusivamente a las leyes del mercado. Ningún trabajador debe trabajar más de ocho horas diarias. Debe terminarse con el abuso que significa el trabajo de sobretiempo que se paga tarde, mal o nunca y que, en la práctica, constituye desplazamiento de mano de obra y aumento del desempleo".
(CDT, "Carta a los Presidentes de los Partidos de la Concertación por la Democracia", 2 de mayo de 1989)
- f) "Partiendo del principio de que el 'trabajo tiene primacía frente al capital', consecuencia ineludible de que 'el hombre es más importante que las cosas', sostenemos que la ley debe proteger al trabajador para asegurarle las condiciones de trabajo y remuneración adecuadas a su dignidad de persona y para precaverlo de los riesgos de vejez, enfermedad, accidentes y desocupación... ¿qué deben esperar de nosotros?... Revisión de las causales de terminación de contrato y establecimiento de sistemas de indemnización por años de servicio, salvo en casos de despido por falta comprobada".
(Patricio Aylwin, "Empresarios y Trabajadores: Unidad Necesaria para el Desarrollo Nacional", en Foro Empresario-Trabajadores-Estado, Fundación Konrad Adenauer)

Como puede verse, al menos a primera vista, se observa que existen diversos planteamientos al respecto. Debe tenerse presente, sin embargo, que detrás del trabajo está el hombre, pero también lo está detrás del capital. En el mundo moderno el capital no contrata el trabajo. Las cosas no contratan a los hombres, sino más bien es el empresario el que coordina a distintos actores y junta a los trabajadores, los financistas (capital y deuda), los técnicos especializados, la tecnología, el acceso a los mercados, etc., en una ficción jurídica llamada empresa. La verdadera disyuntiva no radica en

favorecer al trabajo por sobre el capital o viceversa. Está más bien en favorecer el desarrollo económico global, para así elevar el nivel de vida de todos.

No debe olvidarse que existe un mayor número de puestos de trabajo por crearse que los actualmente existentes. Los nuevos puestos se crean para reemplazar a las antiguas ocupaciones que quedan obsoletas (por ejemplo, el cochero de la diligencia es reemplazado por el piloto de avión) y, también, producto del crecimiento económico. De esta forma, prohibir el despido es también prohibir el reemplazo. El empresario se adapta a la normativa vigente; por ello quienes en definitiva terminan pagando los costos de la inamovilidad son los consumidores y los desempleados. Nadie puede sostener que el principio de la inamovilidad laboral es absoluto. Cuando se analiza este tema es importante definir de quién se está hablando. ¿Es inamovible el arquero de Colo Colo? ¿La empleada doméstica? ¿Un senador? Indudablemente que la inamovilidad no puede ser para todos. Es por ello que cuando ésta se instaura se termina transformando en una especie de *apartheid* que crea una barrera infranqueable entre dos Chile: por un lado, el de los que tienen empleo y por otro el de los que quieren trabajar pero no pueden. La inamovilidad da estabilidad a quien hoy está empleado, pero también a quien hoy está desempleado. Los empresarios perciben en la ley de inamovilidad el peor escollo para el incremento de las contrataciones.⁷

De esta forma, la inamovilidad no protege a los más débiles sino a los que tienen trabajo. Ella tampoco permite que las empresas se adapten en los períodos de menor demanda. Con ello, la inamovilidad se transforma en una amenaza a la supervivencia de las fuentes de trabajo en el largo plazo, conspirando especialmente contra las actividades más intensivas en la contratación de mano de obra.

¿Pueden el Estado y ciertos grupos de poder confabularse para excluir del trabajo a quienes hoy no tienen empleo? La respuesta es, obviamente, no. Es por ello que las proposiciones legales que normen el despido y la renuncia deben evitar, a todas luces, transformarse en un escollo a la generación de empleos y en un freno a la movilidad laboral. Lo que corresponde es, simplemente, generar una fórmula de indemnizaciones que equilibre la relación entre el trabajador y el empleador, y, a la vez, cree un paliativo al desempleo que se supone afecta a quien es despedido. Ni más ni menos.

Una Proposición Fundamentada

Al pensar en el origen de la necesidad de que exista la obligación de compensar a un trabajador cuando éste pierde su trabajo (en atención al daño que ello le causa) y analizar las teorías al respecto, se descubre una de las razones importantes que permiten justificar la indemnización. Además de las causales éticas, el que el trabajador merezca una compensación nace del hecho de que cuando una persona pierde su fuente de trabajo, pierde también la inversión que él ha hecho en la empresa donde trabaja. Inversión que muchas veces no sirve para realizar otra función y que es específica a la empresa. Esto es lo que los técnicos llaman el "capital humano específico", es decir, el conocimiento que la persona tiene de lo que hacía, lo que le permitía realizarlo bien y que pierde cuando se cambia de empleo. Si una mejor remuneración estaba relacionada a la productividad, perder el capital humano específico debido a la pérdida de la fuente de trabajo obliga a una compensación. Ello, debido a que la remuneración del trabajador en su nuevo trabajo habrá de ser menor por haber perdido éste parte del conocimiento aprovechable sólo en su antiguo empleo.

Sin embargo, ha de reconocerse que cuando el trabajador renuncia por voluntad propia, la empresa muchas veces pierde la inversión que ha hecho en él. Parte de ella sirve para conseguir una mayor productividad en otro empleo.

De aplicarse un argumento de perfecta simetría con el anterior, podría afirmarse que si el despido genera una obligación de la empresa, la renuncia podría generar una obligación del trabajador. Sin embargo, la libertad de escoger el lugar de trabajo no permite pensar en la simetría en cuanto a compensaciones. Por lo tanto, la indemnización está llamada a compensar al trabajador por la pérdida de su capacitación específica, sin que exista un reconocimiento económico en la otra dirección por la capacitación no específica.

La teoría del capital humano específico establece que el trabajador, debido a la capacitación que obtiene en su puesto de trabajo, verá aumentar su capacidad generadora de ingresos a través del tiempo. A la vez, para quienes reciben capacitación específica, la remuneración obtenida en su empresa debiera ser superior a aquella que les ofrezca la mejor alternativa. Sin embargo, su remuneración (R) será inferior al valor de su productividad marginal (VPM). Este último aspecto difiere del caso en que no se considera el capital humano, en el cual la remuneración y el valor del producto marginal del trabajador son iguales.

Si se cumpliera la identidad entre R y VPM, una compañía que actuara únicamente sobre la base de posturas maximalistas despediría trabajadores, o intentaría reducirles su remuneración, incluso frente a caídas temporales de la demanda.

Sin embargo, eso no es lo que se observa en el mundo real. Las compañías intentan retener a sus trabajadores frente a caídas en las condiciones del mercado, efecto que se observa con mayor fuerza en el caso de trabajadores especializados. Por otra parte, éstos tampoco renuncian inmediatamente frente a ofertas nuevas de trabajo que prometen pagar remuneraciones ligeramente superiores, ya que perderían su capital humano específico.

De esta forma, la capacitación específica es un factor que debe ser considerado para entender mejor los problemas relacionados con la estabilidad en el empleo. Por tanto, es conveniente económicamente para las compañías retener a sus trabajadores frente a caídas estimadas temporales en la demanda. Al argumento relacionado con la capacitación se suman los costos de búsqueda en que la empresa debe incurrir al optar por los despidos, en caso de que la demanda recupere sus niveles.

La teoría de la capacitación en el puesto de trabajo implica, por consiguiente, un acuerdo implícito entre trabajadores y empleadores.

Según aquél, reducciones de salarios o despidos motivados por el interés de ahorrar costos frente a condiciones temporalmente recesivas en el mercado del trabajo sólo obtienen rentabilidad en el corto plazo. El gran inconveniente de esas medidas radica en que los trabajadores pierden la confianza en el empleador como contraparte para cumplir con lo estipulado en el "contrato referente al capital humano específico". La idea central de este último es que los trabajadores aceptan un flujo de remuneraciones inferior a su VPM, capacitándose en conocimientos no traspasables a otra empresa, a cambio de la reducción del riesgo del despido cuando la demanda caiga.

La mutua conveniencia hace, entonces, que la empresa adquiera una parte más que proporcional del riesgo de una caída en la actividad, cobrando una prima en la forma de remuneraciones ligeramente más bajas que el VPM. La tendencia natural es, por lo tanto, a que la empresa ofrezca de *motu proprio* condiciones de estabilidad.

Se puede demostrar, bajo ciertas condiciones, que si los trabajadores son adversos al riesgo y las compañías neutras frente al mismo, la empresa asegurará empleo y remuneración, independientemente de las condiciones de la economía. En caso de que los trabajadores estén dispuestos a aceptar

cierto riesgo en los niveles de empleo, ellos podrán aumentar su ingreso esperado.⁸

Se puede pensar que las compensaciones ligadas a la pérdida de trabajo son crecientes en el tiempo, porque el capital no nace de la noche a la mañana, sino que se va construyendo a medida que el trabajador conoce su trabajo. A partir de un punto, las compensaciones empiezan a decrecer porque el trabajador está más cerca de la fecha para jubilar, después de la cual ya no podrá seguir activo. Si nos quedáramos única y exclusivamente con el argumento del capital específico llegaríamos a la conclusión que las indemnizaciones se relacionan con los años de servicio. Pero, por otro lado, debieran tener un límite en su monto a partir del cual deberían decrecer. La pregunta siguiente es: ¿si es más el capital humano específico el único elemento que da origen a la necesidad de una indemnización.

Se podrían agregar otros dos argumentos: el segundo concierne al momento en el que el trabajador se ve afecto al despido. Dicho momento puede no ser el más adecuado para el trabajador. Existe un problema de oportunidad en la elección que, de cierta forma, tiene que compensarse. El tercero tiene que ver con los años de servicio propiamente tales, o sea, una especie de complemento a la pensión.

Si el pago de pérdida del capital específico parte de cero, crece y después decrece, el segundo, es decir, el pago a la elección del momento del despido es una constante que no aumenta con el tiempo. El tercer concepto crece constantemente con los años de servicio (véanse Gráficos N°s 1 y 2).

Gráfico N° 1 (A)
Compensación al Capital Humano Específico

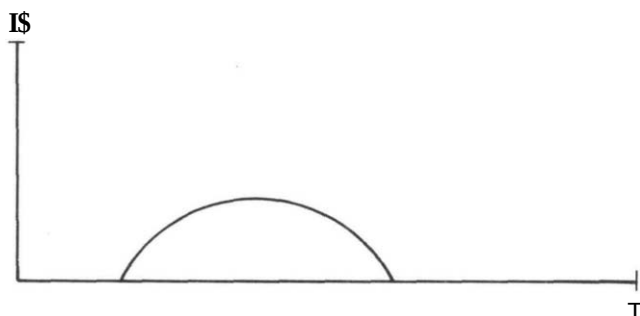


Gráfico N° 1 (B)
Compensación Fija

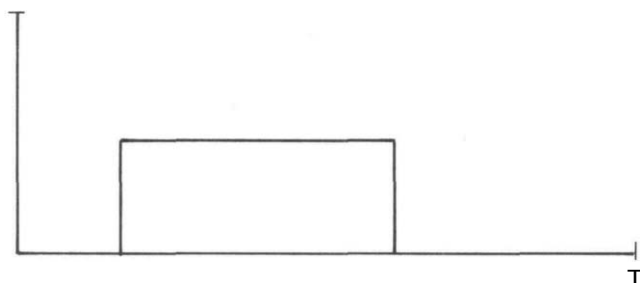
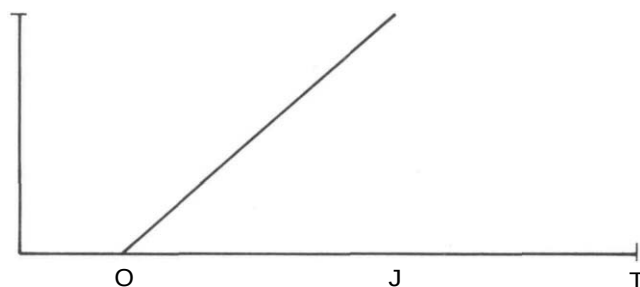


Gráfico N° 1 (C)
Compensación por Año de Servicio



Donde: : Indemnización en \$
 T : Tiempo de servicio al mercado del despido
 J : Edad de jubilación
 O : Fecha de Contratación

Gráfico N° 2 (A)
Suma de (A) + (B)

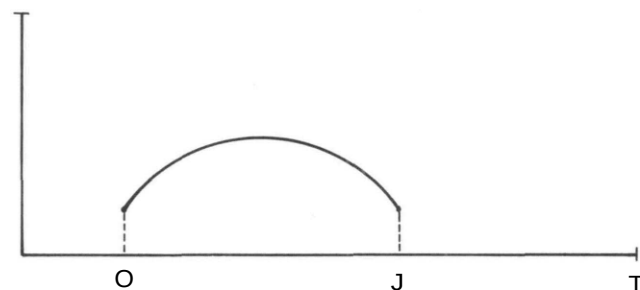
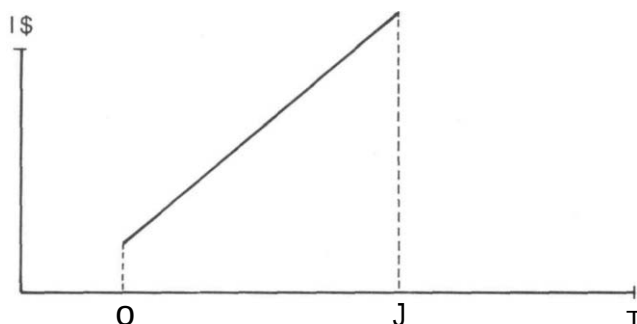
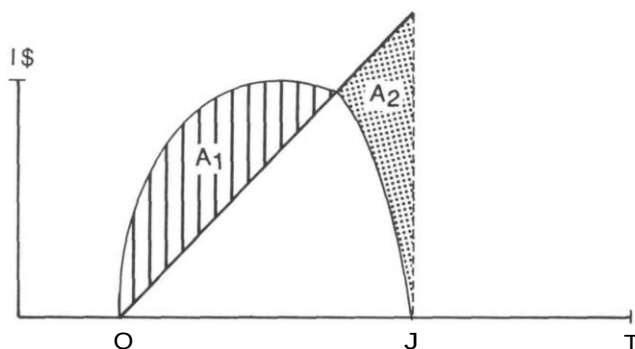


Gráfico N° 2 (B)
Suma de (B) + (C)



Inicialmente el valor del capital humano específico puede crecer a tasas más rápidas que un mes por año. Ello, debido a que el conocimiento inicial podrá ser usado por muchos años. Si se acepta la premisa de que una fórmula que compense al capital humano específico puede generar una indemnización esperada similar a aquella que se puede obtener a base de un mes por año, de ocurrir el despido en los primeros años, la indemnización al capital humano específico generaría un pago mayor (área 1 del Gráfico N° 3). En caso de ocurrir el despido en los últimos años, la indemnización de un mes por año sería superior (área 2 del Gráfico N° 3).

Gráfico N° 3
Diferencia entre (A) y (C)



A₁ : Area 1
 A₂ : Area 2

En definitiva, cuál fórmula es la que genera indemnizaciones mayores es un problema empírico. En la medida que la permanencia promedio de quien es despedido haya sido larga, el afectado debiera tender a preferir un mes por año sin tope. Si el despido se produce en los primeros años, éste habría preferido una compensación a su capital humano específico. La implementación de un régimen que compense el capital humano específico es probablemente demasiado compleja como para poder pensar en una aplicación concreta. Desde luego, la indemnización en este caso sería en función no sólo de los años de servicio, sino también de la edad del trabajador y, probablemente también, de la actividad que desarrolle.

A mi juicio, son los dos primeros conceptos, compensación al capital humano específico y a la elección del momento del despido, y no el tercero, los que concurren a las compensaciones relacionadas con la pérdida del trabajo. En teoría se podría llegar a argumentar que las indemnizaciones por pérdida de la fuente de trabajo debieran ser crecientes en el tiempo, no partiendo de cero, porque hay un efecto que se vincula a la segunda causal mencionada, y llegando a un punto debieran empezar a decrecer. Eso es lo que nace del análisis puro. Sin embargo, hay otras consideraciones útiles que hacer. En primer lugar, obviamente, la primera causal de indemnización es excluyente con la tercera, puesto que pagar una indemnización creciente en función del tiempo también compensa la pérdida de capital humano específico.

La segunda se refiere a que, en la práctica, es complicado que las compensaciones se hagan única y exclusivamente cuando la empresa despidе, no incluyéndose también el retiro voluntario. Es complejo porque conduce a un clima de trabajo, a una actitud individual de las personas que, muchas veces, acarrea mayores costos que beneficios. A la vez, se traduce también en problemas de equidad. Hay personas que pueden haber hecho su trabajo muy bien y no merecen ser despedidas. Sin embargo, si se retiran por propia voluntad obtienen menos que una persona que pierde su trabajo por razones de mal desempeño. Este es un problema que hay que resolver. No hacerlo conduce a que quienes tienen un desempeño adecuado terminen peor que aquellos que no lo hacen lo suficientemente bien. Desde este punto de vista, la distinción entre una persona que se va voluntariamente o es despedida pierde sentido en la práctica, porque conduce a problemas de equidad, generando además incentivos inadecuados.

En tercer término, si debe o no haber límite a la indemnización, la respuesta que fluye de los análisis es que sí debe haberlo. Sin embargo, con ello también surge un problema práctico. Aunque se puede decir que técnicamente debiera haber un límite en meses, el comportamiento de las

personas y la realidad son más complejos y obligan a otras consideraciones. De existir un límite, no se pueden resolver adecuadamente algunos serios problemas de incentivos que, de establecerse la limitación de cinco meses, permanecerían vigentes. El límite de tiempo (o meses de sueldo) conduce a que las personas tiendan a preferir, una vez alcanzado dicho límite, una nueva fuente de trabajo para no perder la indemnización por años de servicio. De esta forma el trabajador X toma el puesto del trabajador Y, y éste el del primero. Así, ambos parten de cero nuevamente. La sociedad pierde, ya que es necesario destinar recursos para hacer posible el cambio. Cada trabajador tendrá que dedicar tiempo a aprender su nuevo oficio. En virtud de los análisis anteriores, un mecanismo concreto para regular el problema de los despidos podría ser el siguiente:

- a) Mantener el despido sin necesidad de tener que probar alguna causal específica, de entre un grupo preestablecido.
- b) Obligar a una indemnización de un mes por año de servicio sin tope, indemnización que debiera pagarse tanto en los casos de despido como en aquellos de renuncia voluntaria.
- c) Establecer la obligación de constituir reservas a nivel de la empresa para tales indemnizaciones.
- d) Por ser la indemnización un evento cierto, permitir que la constitución de las reservas para tales fines sea un gasto aceptable para fines tributarios.
- e) Establecer en la ley las causales prohibidas en los despidos. El fin de esto último es evitar que se discrimine en contra de ciertos grupos. Un ejemplo de causales prohibidas podrá ser: maternidad, credo religioso, preferencias políticas, invalidez o enfermedad profesional, etc.

Este concepto podría extenderse a la obligación de no discriminar en las contrataciones por iguales factores.

La ley también podría considerar una variante al desahucio que contemple un despido temporal—desahucio temporal— con indemnización parcial y obligación de recontratación luego de un plazo preestablecido.

El propósito de los cinco aspectos mencionados consiste en generar una normativa pareja, igual para todos los chilenos, que haga justicia en la

indemnización, sin prohibir el despido. A la vez, asegurar que el beneficio completo de la indemnización sea obtenido directamente por el trabajador afectado y no por otros grupos (sindicatos, abogados, etc.).

También es fundamental que no exista terreno para conflicto judicial en la generalidad de los casos, siendo la incorporación de terceros (tribunales o autoridades del Ministerio del Trabajo) en los despidos la excepción antes que la norma. Para que esto último sea posible se requiere que el despido con su correspondiente indemnización estén claramente permitido el primero y determinada la segunda.

Una gran ventaja de una fórmula ecuaníme y bien definida *a priori* como la propuesta es permitir que las remuneraciones de mercado, sumadas a una indemnización conocida, sean consideradas por el trabajador al evaluar el paquete de beneficios que la empresa le ofrece para lograr atraerlo. De esta forma, la indemnización pasa a ser parte de la remuneración; un derecho a todo evento. Con ello, en la medida que las remuneraciones por sobre la mínima establecida por la ley sean el resultado de las fuerzas del mercado, también lo será la indemnización. Así, no podría argumentarse que las indemnizaciones propuestas aquí actuarán como un freno a la contratación de mano de obra.

Actualmente para aquellos trabajadores contratados antes de 1981 rige la norma de un mes por año, sin tope, en caso de despido. Para aquellos contratados después de 1981 existe el límite de cinco meses de indemnización. Un cambio en la normativa de acuerdo a lo aquí planteado implica transformar en indemnizaciones seguras las que hoy son eventuales, y, además, agregar cuatro meses de indemnización a aquellos que fueron contratados en 1981 y aún permanecen en su puesto, tres meses para los de 1982, dos para los de 1983 y uno para los de 1984.

Si se considera que hoy, en la práctica, muchas renunciaciones voluntarias son también indemnizadas (ya sea porque el contrato colectivo lo establece o por razones de equidad) y que las indemnizaciones se pagan año a año solamente a quienes dejan la empresa en cada momento, por lo que la mayoría de las mismas son diferidas hasta el momento de la jubilación, el impacto financiero de una fórmula como la planteada puede ser pequeño.

Por ejemplo, si en una empresa se retiran al año 5 por ciento de los trabajadores por jubilación con un promedio de 20 años de servicio —un 1,25 por ciento es despido y otro 1,25 por ciento se retira voluntariamente, ambos con cinco años de servicio en promedio— el costo anual de las indemnizaciones sería, con el sistema propuesto, de 1,25 meses de planilla ($20 \times 5\% + 5 \times 2,5\%$). Dado el ejemplo, si hoy la mitad de los trabajadores que jubilan o renuncian se llevan su indemnización, el costo

anual del actual sistema sería de 0,5938 meses de planilla ($20 \times 1/2 \times 5\% + 5 \times 1/2 \times 1,25\% + 5 \times 1/2 \times 1,25\%$).

¿Incentivo a la Inestabilidad?

Se podría argumentar que la indemnización a todo evento podría generar incentivos adicionales a la rotación de empleos. Ello ocurriría porque el trabajador que se mantiene en su empleo posterga la obtención de un mes de remuneración hasta que su contrato laboral termine, con la consiguiente desventaja financiera. El interés por acceder "ahora" al mes por año podría llevarlo a presentar su renuncia voluntaria; en cambio, si la indemnización sólo se paga contra despido, este incentivo no estaría presente.

Lo cierto es que el argumento de que la indemnización a todo evento crearía incentivos a la rotación debe contrastarse con otros factores que operan en sentido contrario y que son, sin duda, de mayor significación.

Si suponemos que la duración esperada (promedio) de un empleo es de, por ejemplo, cinco años, y que el trabajador renuncia con el fin de anticipar su primer mes de indemnización, el beneficio (B) que obtendrá será de:

$$B = \left[S - \frac{S}{(1+i)^4} \right] = S \left[1 - \frac{1}{(1+i)^4} \right]$$

donde S: Sueldo del trabajador

i: Tasa de interés

Si su sueldo es de \$ 50.000 y la tasa de interés (i) es de 8 por ciento, el beneficio obtenido es de \$13.249. Ello equivale a sólo 5,5 días de sueldo (aproximadamente una semana).

En el caso de tener que buscar un nuevo empleo, si la tarea de encontrarlo demora más de una semana, se habrá perdido más de lo que se ha obtenido con la renuncia.

En un periódico de la capital (*El Diario Financiero*, martes 6 de febrero de 1990) se publicó lo que sería la proposición de la CUT para modificar la legislación laboral vigente, la que, obviamente, abarca amplios aspectos del marco jurídico laboral. En las líneas siguientes me referiré sólo a aquellos aspectos que se relacionan con las normas de despido contenidas

en el Título V del Libro I del Código del Trabajo sobre Derechos Laborales Individuales. Las proposiciones de modificación sobre esta materia comprenden desde el artículo 155 al 165 del referido título.

Un resumen de lo que ahí se plantea es el siguiente:

- a) Prohibir el despido que no sea por causa justificada probada.
- b) Limitar las causas justificadas sólo a incumplimientos graves de la obligación laboral.
- c) Admitir como causa justificada aquella originada por modernización tecnológica acreditada ante un Juez del Trabajo, siempre que ni la reubicación ni el reentrenamiento sean posibles.
- d) Eliminar el tope de cinco años en las indemnizaciones por despidos.
- e) Establecer restricciones adicionales a los despidos de más de diez trabajadores o al cierre de faenas.
- f) Requerir del empleador la notificación por escrito de la causa justificada.
- g) Establecer la obligación de recontractación en caso de que la causa invocada no pueda ser acreditada por el empleador. A ello se agrega la obligación de pagar las remuneraciones correspondientes por los períodos no trabajados.
- h) Obligar a que la renuncia voluntaria a un empleo sea firmada no sólo por el trabajador, sino también por el presidente del sindicato.
- i) Establecer que el retiro voluntario no da derecho a indemnizaciones.

El conjunto de elementos antes citados configura un marco que difícilmente contribuirá a reducir los conflictos frente a los despidos. Una probable consecuencia de los planteamientos aquí resumidos sería la de elevar un gran número de los casos de despido a los tribunales respectivos, involucrándose la autoridad política en la generación de soluciones que pudieran haberse logrado a niveles trabajador-empleador. La consecuencia de lo anterior sería frenar a mediano plazo el fuerte empuje que ha mostrado nuestra economía para promover la demanda por trabajo.

Conclusiones

Reconociendo la necesidad de mantener flexibilidad, cabe señalar que ésta no se pierde al establecer un régimen de compensación que considere el número de años de servicio, sin límite, independiente de que sea el propio trabajador o la empresa quien decida terminar con el contrato.

Dejando de lado el tema de las indemnizaciones y reconociendo que las personas tienen derecho a compensación y a indemnización por la pérdida de su fuente de trabajo, la pregunta que corresponde hacer es si debieran haber ciertas razones definidas en la ley que especifiquen claramente el porqué una persona puede ser despedida o no.

Respecto de lo anterior, el ideal sería buscar un sistema que reduzca el número de conflictos, al mismo tiempo que sea lo más justo posible. Para tal efecto resulta mejor acordar una lista de razones por las cuales no es legítimo poner término al contrato de trabajo e incorporarlas en la ley (por ejemplo: credo religioso, pertenencia a grupos políticos, etc.), antes que el camino alternativo consistente en listar las razones por las cuales sí se puede poner término al contrato de trabajo, aunque se incluya dentro de las razones una que considere la realidad de la empresa y la productividad o el desempeño de los trabajadores.

La estabilidad en el empleo está muy vinculada a factores macroeconómicos que escapan a las relaciones directas e individuales entre trabajadores y empleadores. Por otro lado, hay que reconocer que el contrato de trabajo es de largo plazo. Aunque a veces no lo sea desde el punto de vista formal, sí lo es desde la perspectiva tácita, porque el trabajo no es un factor más de producción. Si bien debe aceptarse que el trabajador merece una compensación, cuando por razones de distinta naturaleza éste pierde su fuente de trabajo, es necesario regular que dicha compensación se pague sobre la base de un mecanismo que permita equilibrar el esfuerzo financiero con la necesidad de la empresa de subsistir en el tiempo, sin que el conflicto escale sino, por el contrario, se mantenga en sus niveles más bajos.

Soluciones generales, con reglas claras, parejas e iguales para todos han de ser las preferibles. Sólo así se puede lograr el objetivo deseable de que sean los menos y no los más aquellos casos que deban resolverse ante los Tribunales de Justicia.

Bibliografía

- Alamos, Rodrigo. "Desahucio e Indemnización", *Economía y Sociedad*. Diciembre 1983.
- Arellano, M. José Pablo. "Política de Remuneraciones y Democratización". *Revista de Cieplan* (15 abril 1989).
- Cortázar, René. "Derechos Laborales y Desarrollo: Desafíos y Tensiones", en *Reconstrucción Económica para la Democracia*. Santiago: Editorial Aconcagua, 1983.
- Drucker, Peter. "Management and the World's Work". *Harvard Business Review*. (Septiembre-octubre 1988.)
- Fleisher, B. y Kniersner, T. *Labor Economics*. Prentice Hall: second edition, 1980. "Don't Slow Down the Job Machine". *Fortune*. octubre 10, 1988.
- González, Felipe. "A Blueprint for the Future", entrevista en *Business Week*, mayo 23, 1988.
- Sáez, Juan Carlos. "Qué ha sucedido con el Empleo en Chile 1980-1987". Proyecto Trabajo y Dignidad. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo, abril 1988. □

ANÁLISIS COMPARADO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL*

Pablo Ruiz-Tagle**

Las urgentes e importantes modificaciones que precisa la función judicial chilena, se señala, deben proceder de un nuevo marco jurídico-teórico de sustentación. De acuerdo al autor, las proposiciones de reforma que se han formulado en los últimos tiempos —tanto las conservadoras como las aparentemente de avanzada— no sólo no resolverían los problemas existentes, sino más bien contribuirían a acentuarlos. En tal sentido, en el presente estudio se examinan distintas categorías y criterios que se emplean en el derecho comparado, con el objeto de ilustrar la situación de la judicatura chilena y orientar el rumbo de las reformas requeridas. A la luz de esos conceptos, se plantea que el debilitamiento del principio de unidad jurisdiccional y el desprestigio de los sistemas de calificación y ascenso han desarticulado la jerarquización de la función judicial en Chile. El razonamien-

*Estudio realizado dentro del marco del Proyecto *Humanitas* del Centro de Estudios Públicos. El autor agradece la ayuda brindada por esa institución y reconoce la inspiración que le significara el trabajo desarrollado por el Instituto de Estudios Judiciales de la Asociación Nacional de Magistrados. No obstante, las ideas y opiniones expresadas en el texto no comprometen a las instituciones mencionadas.

****Abogado.** Licenciado en Ciencias Jurídicas en la Universidad de Chile y Master en Derecho en la Universidad de Yale. Profesor de la Universidad Nacional Andrés Bello y de la Universidad Diego Portales.

to legalista de los jueces, así como la actitud discreta de los mismos frente a la función judicial habrían también incidido en la agudización de la crisis actual.

Aquellos patriotas que primero pensaron nuestro país como una república, apoyaron sus sueños en las grandes transformaciones sociales que se produjeron en Francia alrededor de 1789. Entre los fundamentos que sirvieron para organizar la naciente República de Chile ocupó un lugar preeminente la idea revolucionaria de la desconfianza por los jueces y la iniciativa de reformar el sistema judicial. Estas ideas sirvieron para justificar la imposición de limitaciones y la exigencia de responsabilidad pública respecto de la labor judicial. Con ello, en un estado nacional naciente como el chileno, se aseguró la consolidación de un derecho centralizado y autónomo. Pero sobre todo, quiso evitarse la arbitrariedad y los abusos. En efecto, tanto en el Chile colonial como en la Francia del Antiguo Régimen los jueces representaron uno de los sectores más contrarios al cambio, comprometidos con el *statu quo*, la nobleza y los privilegios. Por eso, hasta el mismo Andrés Bello habló de la necesidad de aplicar el "hacha" en materia de reforma judicial. Bello dijo textualmente: "De este modo nos lisonjamos de que en la presente temporada constitucional podrán realizarse algunas de las obras indicadas en el discurso del Presidente, y en particular las leyes relativas a la redacción del código y al arreglo de los juicios... Para que esta reforma sea verdaderamente útil, debe ser radical. En ninguna parte del orden social que nos ha legado la España es tan preciso emplear el hacha. En materia de reformas políticas no somos inclinados al método de demolición; pero nuestro sistema de juicios es tal, que nos parecería difícil no se ganase mucho derribándolo y sustituyéndole otro cualquiera. No sería tal vez una exageración decir que en él se echan de menos todas las garantías que tiene descubiertas la experiencia para poner coto a la arbitrariedad y amparar el derecho. Y lo que a veces nos hace desconfiar de verlas introducidas entre nosotros es la preocupación que existe contra algunas de ellas, aun en la clase respetable de los magistrados y jurisconsultos".* Sin

*A. Bello, "Necesidad de Fundar las Sentencias", artículo escrito en el diario *El Araucano* y reproducido en *Escritos Jurídicos, Políticos y Universitarios* (Valparaíso, 1979), 107-108. Véase también Mensajes del Código Civil, del Código de Procedimiento Civil y del Código de Procedimiento Penal. Véase también Manuel E. Ballesteros *La Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales de Chile* (Santiago, 1890).

embargo, a pesar de la fuerza que tuvieron los ideales revolucionarios en patriotas como Bello, y en tantos otros, la verdad es que hoy el sistema de juicios y la función judicial presentan defectos igualmente graves a aquellos que se detectaron en el siglo XIX. Ahora incluso podna perpetuarse una poderosa casta judicial mediante la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el establecimiento de una Policía Judicial. Con estas medidas podría consolidarse una especie de "corporativismo de los jueces" que colocaría a todos aquellos que ejercitan la función judicial por sobre el común de los ciudadanos. Los jueces podrían transformarse en una clase especial que goza de privilegios particulares y hacer oídos sordos a lo que demanda de ellos la sociedad chilena. Teniendo presente lo anterior, me he propuesto en este trabajo revisar algunas nociones de derecho comparado relativas a la función judicial que pueden servir para analizar esta importante materia.

1. Criterios de Comparación de los Sistemas Legales

Comparar es fijar la atención en dos o más objetos para descubrir sus relaciones o estimar sus diferencias o semejanzas.¹ En el derecho se utiliza la comparación como mecanismo de análisis. El derecho comparado es un método de análisis jurídico que consiste en el estudio de los principios de la ciencia legal por medio de la comparación de varios sistemas o instituciones jurídicas.² En el derecho comparado, la comparación debe tener un propósito manifiesto, mostrar claramente el criterio utilizado y tener en cuenta el contexto en el que se lleva a cabo.³

¹*Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia (Madrid, 1984), Tomo I, p. 346.

²Tomado de *Black's Law Dictionary* (St. Paul Minn.1986), p. 255. Este diccionario define *comparative jurisprudence* como: "El estudio de los principios de la ciencia legal mediante la comparación de los distintos sistemas legales". A mi juicio, el derecho comparado y la historia legal son los métodos dogmáticos de conocimiento del derecho más adecuados a este campo científico.

³Tornado de lecciones impartidas por el profesor Mirjan Damaska en la Universidad de Yale y R. Schlezinger, *Comparative Law* (New York, 1986), pp. 1-41. Schlezinger, al explicar el método comparativo, distingue las siguientes situaciones: 1) El método comparado aplicado a problemas domésticos que se subdivide en: a) Usar la solución legal foránea como

Para aclarar el propósito y el contexto en el cual se desenvolverá este trabajo es importante tener en cuenta que por función judicial se entenderá el ejercicio de las facultades judiciales o del oficio que es propio de los jueces y también la capacidad de actuar de una manera específica que caracteriza al poder judicial como poder del Estado. Es decir, en este trabajo la función judicial comprenderá aquellos modos de acción que pertenecen a la judicatura como departamento organizado del Estado y los medios por los cuales logra sus propósitos y ejercita los poderes que le son peculiares.⁴

La idea de este trabajo es revisar comparativamente algunos conceptos legales utilizados por autores anglosajones, como por ejemplo M. Damaska y B. Ackerman. Esta revisión comparativa se justifica porque en esos países la discusión sobre los jueces es más compleja y sofisticada. En efecto, en los países anglosajones aquellos que ejercen la función judicial ocupan un papel de primera importancia. Teniendo presente esta circunstancia, en este trabajo la comparación consistirá en explicar algunos criterios foráneos para hablar sobre la función judicial y luego intentar caracterizar la función judicial chilena a la luz de esos mismos criterios. En todo caso, conviene advertir que este trabajo no analizará jurisprudencia (sentencias) de los tribunales, sino más bien se limitará a comentar algunos aspectos de organización y la forma en que parecen operar los jueces.

Ahora bien, son múltiples las formas en que pueden agruparse los sistemas legales del mundo con el objeto de ser comparados entre sí. Por ejemplo, David clasifica los sistemas legales del mundo contemporáneo en cuatro "familias": 1) Familia romano-germánica; 2) Familia del *common law*; 3) Familia de los derechos socialistas, y 4) Sistemas filosóficos o religiosos.⁵ Damaska, en cambio, propone como alternativa distinguir los

modelo, b) Usar la solución legal foránea como contraste o medio de ganar perspectiva. 2) El método comparado aplicado a transacciones que se producen a través de las fronteras internacionales, que se subdivide a su vez en: a) El derecho comparado en situaciones de conflictos de leyes o de derecho internacional privado, b) Problemas legales foráneos en la práctica legal doméstica, y c) Usar el derecho comparado en operaciones y litigios foráneos.

⁴Tomado de *Black's Law Dictionary* (St. Paul Minn, 1986), 761. El profesor Carlos Peña me ha sugerido utilizar la expresión "sistema judicial" por ser éste un concepto más amplio que el de "función judicial". Yo he preferido insistir en la expresión "función judicial" para mantener la fidelidad a las ideas de los autores anglosajones que usaré para efectuar el análisis comparativo.

⁵R., David, *Los Grandes Sistemas Jurídicos Contemporáneos* (Madrid, 1968), pp. 10-18. David entiende por pertenecientes a la misma "familia"

sistemas legales según los siguientes criterios de comparación: 1) influencia de la religión o independencia de la misma (por ejemplo, oriental y occidental); 2) organización económica (por ejemplo, capitalista y socialista); 3) concepto del derecho que se tiene en la sociedad (según si el derecho es ciencia autónoma o forma parte de la moral o la política); 4) organización de la profesión legal (por ejemplo, profesión legal controlada por el Estado o profesión legal privada) y, finalmente, 5) la forma que tiene la función judicial (por ejemplo, sistemas legales de función judicial organizada jerárquicamente o función judicial de organización coordinada).⁶ La clasificación que propone Damaska obviamente no es exhaustiva, pero los criterios en que se basa son a mi juicio más precisos que los propuestos por David. Por eso en este trabajo he elegido el esquema de Damaska como guía y modelo para realizar el análisis comparativo.

2. Criterios de Análisis Comparado de la Función Judicial

Utilizando la clasificación de Damaska que agrupa los sistemas legales de acuerdo a la organización de su función judicial (Nº 5), en los párrafos que siguen voy a hacer un análisis comparado de la función de los jueces en Chile. También usaré algunas ideas desarrolladas por Ackerman, Ely, Schlezinger y otros autores anglosajones que han hecho interesantes análisis acerca de la función judicial. Los criterios de clasificación que pienso describir y después utilizar son los siguientes:

dos sistemas legales cuando en ellos existen semejanzas en cuanto a la técnica jurídica que emplean los juristas, cuando las fuentes del derecho son semejantes y cuando ambos sistemas legales comparten los mismos principios filosóficos, económicos o políticos. Según David, el primer y segundo grupo que comprende la familia romano-germánica y el derecho anglosajón o *common law*, puede agruparse como derecho occidental, porque ambas familias comparten una base ética judeo-cristiana y postulan como modelo social la democracia liberal y la economía capitalista. Al derecho occidental se opone el derecho socialista que postula una base ética marxista y propone como organización social la democracia popular y la economía socialista. Asimismo, David considera que el cuarto grupo de sistemas legales, referido a los sistemas filosóficos o religiosos, por su diversidad no forma propiamente una familia. En este último grupo David comprende el derecho musulmán, el derecho hindú, el derecho del lejano oriente y el derecho africano. En verdad, la clasificación de David por la diversidad de criterios que utiliza parece una clasificación de Borges.

⁶Damaska, *op. cit.*

- 1) Sistemas legales de función judicial jerarquizada *versus* sistemas legales de función judicial coordinada;
- 2) Sistemas legales donde se privilegia el juez activo *versus* sistemas legales donde se privilegia el juez reactivo;
- 3) Sistemas legales donde se concibe la función judicial como mecanismo de solución de conflictos *versus* sistemas legales donde se la concibe como mecanismo de implementación de políticas;
- 4) Sistemas legales donde se privilegia una función judicial popular *versus* sistemas legales que privilegian una función judicial científica;
- 5) Sistemas legales que privilegian una función judicial comprensiva *versus* sistemas legales que privilegian una función judicial discreta, y, finalmente,
- 6) Sistemas legales que conciben la función judicial como interpretación de precedentes *versus* aquellos que la conciben como interpretación de estatutos legislativos o los que la entienden como interpretación constitucional.

Pienso que el uso combinado de estos criterios de análisis nos permitirá tener una mejor visión de la función judicial chilena y nos entregará herramientas más adecuadas para propiciar su necesaria y urgente reforma.

2.1 Función Judicial Jerarquizada *versus* Coordinada

La función judicial en un sistema legal determinado se puede organizar en forma jerárquica o en forma coordinada. La función judicial jerárquica corresponde a la noción clásica de burocracia y se caracteriza porque en ella un grupo de funcionarios o profesionales se organizan en diferentes grados de autoridad y atribución, tomando decisiones de acuerdo a criterios técnicos que son sometidos a revisiones sucesivas. En cambio, la función judicial tendrá una forma coordinada cuando en ella un grupo de personas, generalmente no profesionales, tomen decisiones organizándose todos en un mismo nivel de autoridad. Las decisiones que toma este grupo

de personas que actúa de modo coordinado, normalmente no se diferenciarán de los estándares compartidos por la comunidad a la que pertenecen.⁷

En cambio en aquel sistema legal donde la función judicial sea del tipo jerarquizada, los que tomen decisiones serán funcionarios que se diferenciarán del común de los ciudadanos. Ellos ocuparán su puesto permanentemente —muchas veces serán inamovibles— y su forma de decidir será rutinaria y especializada, lo que los hace asumir una visión institucional de su oficio que es incompatible con la figuración personal individual. En ellos prima un espíritu de cuerpo. Además, los funcionarios se organizarán en diversos niveles de autoridad. El poder en esta jerarquía vendrá desde la cima hacia abajo, menguando sucesivamente en niveles de autoridad decreciente. Esta jerarquización lleva a concebir la función judicial como ligada a una labor uniforme y ordenada de cooperación en equipo. Lo particular y poco importante lo resuelven los niveles más bajos de la organización y los problemas más importantes y generales se resuelven en la cima de la jerarquía. Según Damaska, la toma de decisiones en la estructura judicial jerárquica será del tipo "legalista", cuando los funcionarios toman decisiones particulares y los hechos están especificados en una norma. En cambio, será "consecuencialista", según si se espera que los funcionarios justifiquen la toma de decisiones, haciendo referencia a las consecuencias deseadas que se espera se deriven de esas decisiones. En este último caso puede pensarse, por ejemplo, en las alternativas que parezcan más atractivas, en términos de un objetivo organizacional previamente establecido.⁸

⁷M. Damaska, *The Faces of Justice and State Authority* (New Haven, 1986), p. 17.

⁸Ibidem, pp. 18-21. Hay también una interesante clasificación de las formas de toma de decisiones en J. Mashaw, *Bureaucratic Justice* (New Haven, 1983), pp. 23-34. Mashaw distingue las siguientes formas:

a) Racionalidad burocrática: Esta se define como la búsqueda de la decisión menos costosa de acuerdo a un criterio previamente establecido en una regla que define la forma de resolver. No se incluyen valores ni preferencias en las decisiones. Se supone que alguien previamente ya consideró valores o preferencias al establecer la regla de decisión. En consecuencia, se decide acumulando información sobre hechos y reglas y procesando esta información en forma coherente. Esto implica tener que usar personal seleccionado, definir específicamente tareas de los que toman decisiones, también supone especialización y división del trabajo, cooperación de funcionarios mediante reglas, líneas jerárquicas de autoridad y control;

b) Tratamiento profesional: Esta forma de toma de decisiones implica mirar las reglas instrumentalmente, teniendo como propósito servir a un cliente o usuario. Las decisiones de justicia son aquellas que mejoran el bienestar de los que sufren sus consecuencias. Los problemas deben

En un sistema legal donde la función judicial se ejerce en forma coordinada, el poder de decisión estará normalmente entregado a verdaderos *amateurs* que ejecutan funciones de autoridad en forma *ad hoc* o por un período limitado. Siendo limitado el tiempo en que cumplen sus funciones de autoridad, estos *amateur* de la justicia no pueden desarrollar una rutina, ni menos especializar sus labores. Las decisiones que ellos toman estarán permeadas por las características personales de los individuos que deciden. Normalmente no se desarrollará ningún espíritu institucional entre ellos. A veces, los que toman decisiones son asistidos por profesionales, pero entre ellos no se desarrollará ningún esquema de superioridad o inferioridad. El poder se distribuye horizontalmente en un mismo nivel, lo que obliga a coordinarse entre sí, para evitar colisiones de autoridad. Por ello, la estructura judicial coordinada implica casi siempre tener que mezclar labores administrativas y legislativas con aquellas que son sólo de carácter judicial. Finalmente, al no existir una jerarquía de poder en el esquema coordinado, todos los que toman decisiones permanecen más cerca de las situaciones de hecho. Consecuentemente, los que toman decisiones en una estructura judicial coordinada aplicarán criterios directamente conectados con las concepciones éticas, políticas o religiosas que prevalezcan en su comunidad y buscarán no apartarse del sentido común en sus decisiones.⁹

Damaska identifica la estructura judicial que prevalece en los países de derecho continental con la organización jerárquica de la función judicial y la estructura judicial del derecho anglosajón o *common law*, con la organización coordinada de la función judicial. El proceso en los países de derecho continental, consecuentemente con la jerarquización de su función

resolverse con el menor costo posible para favorecer al cliente. La recolección de datos necesarios para tomar decisiones se hace en forma intuitiva, de manera que se conozca la realidad particular de los clientes. Se usará la entrevista personal como método de recolectar información y el consejo personal se incorporará en la decisión. Se usarán equipos profesionales multidisciplinarios coordinados y toda la simbología profesional para aplicar racionalmente una decisión que proporcione confianza al cliente en un esquema de servicio profesional. Finalmente:

c) Juicio moral: Esta forma de tomar decisiones implica la aplicación racional de valores morales a los casos particulares. La decisión parte por una definición de valores morales y luego consiste en decidir adoptando una actitud ética que permita resolver conflictos, en forma consecuente con el criterio moral elegido. En este esquema se privilegia el desarrollo de una intuición moral independiente. La interpretación de los hechos y el derecho se realiza tomando en cuenta el contexto. La toma de decisiones se concibe como un proceso intuitivo.

⁹Damaska, *op. cit.*, pp. 23-28.

judicial, consistirá en una metódica sucesión de etapas que siguen los casos a medida que ingresan y salen de los distintos niveles jerárquicos. Allí los casos son revisados sucesivamente por funcionarios con autoridad cada vez mayor, todos ellos sometidos a una cadena de subordinación. Para que el proceso avance adecuadamente en la cadena jerárquica, el funcionario a cargo asume la dirección del mismo privilegiando el testimonio escrito y la prueba documental. En cambio, en los países anglosajones —debido a la organización horizontal coordinada de su función judicial— el proceso se da focalmente, en un juicio producido en su integridad y sin interrupción por una sola vez. En esta clase de proceso, que consistirá en un día que se otorga a las partes ante el tribunal, ellas mismas asumirán un papel directivo y se privilegiará el testimonio en vivo y la comunicación oral.¹⁰

La función judicial en Chile está organizada en forma jerárquica. En efecto, si aplicamos al sistema legal chileno los criterios de derecho comparado recién expuestos, a primera vista tenemos que reconocer que por pertenecer a la tradición legal continental y por estar influida por el derecho español y francés, la función judicial chilena es del tipo jerarquizada. Sin embargo, el debilitamiento del principio de unidad jurisdiccional, la correlativa aparición de poderosas jurisdicciones especiales, como por ejemplo la militar, sumado además al gigantismo del ejecutivo en cuanto a la producción del derecho, han desdibujado en parte la jerarquización que caracterizó la organización de la función judicial chilena. Asimismo, el progresivo debilitamiento y desprestigio de los sistemas de calificación y ascenso en la organización judicial han terminado por alterar los mecanismos de control característicos de la jerarquía judicial chilena. Incluso más, la mayor demanda por justicia y el número creciente de casos que deben resolver los tribunales, ha producido de hecho la implantación de una coordinación en la función judicial, que es especialmente notoria en los juzgados del crimen. Allí, los jueces rara vez ejercen su poder directamente sobre los casos y son, en cambio, una línea coordinada de actuarios y otros oficiales subalternos, generalmente legos, los que manejan directamente la toma de decisiones judiciales. Esta organización de hecho ha llevado a cometer excesos graves. Por ejemplo, ha derivado en lo que se conoce como "justicia de mesón", según la cual funcionarios subalternos —los del mesón— se las arreglan para desincentivar a aquellas personas que acuden al Tribunal en busca de justicia, imponiéndoles molestias, cargas burocráticas y dificultándoles el acceso, hasta producir el abandono de las legítimas peticiones de justicia.

¹⁰Ibíd. pp. 29-70.

Todo esto para alivianar la carga excesiva de trabajo de los tribunales chilenos.

Por otra parte, se suman a estos problemas de organización en la función judicial chilena los criterios o tipos de razonamiento que parecen imperar entre algunos jueces para adoptar sus resoluciones. Por ejemplo, el estilo legalístico-literal, profundamente acendrado en algunos sectores de la jurisprudencia chilena, hace que las decisiones judiciales chilenas sean muchas veces ejercicios de argumentación gramatical que parecen estar muy lejos de las realidades concretas a las que se refieren. Las consecuencias que producen las decisiones judiciales son rara vez tomadas en cuenta en las sentencias que resuelven los casos de acuerdo al criterio "legalista-literal". Sin embargo, coexisten con estas formas "legalistas-literales" formas de resolver los casos de tipo "clientelista-profesional" que es especialmente característica del enfoque con que algunos abogados integrantes asumen sus funciones en los tribunales superiores del país. En este caso, se vinculan las decisiones legales a las necesidades de las partes o "clientes" involucrados en los casos judiciales. Los jueces, como avezados profesionales, dictan las sentencias que más parecen convenir a los involucrados en el proceso. La coexistencia del enfoque "legalista-literal" con el "clientelista-profesional" produce en los hechos un debilitamiento adicional de la jerarquización judicial chilena, porque implica una creciente falta de claridad en cuanto a los diversos criterios que se usan para resolver los casos sometidos a conocimiento de los tribunales. Todo esto puede derivar, quizás, en una acentuación del carácter coordinado de los criterios con que resuelven los casos los jueces chilenos.

2.2 Función Judicial Reactiva *versus* Activa

En los distintos sistemas legales, la función judicial puede ser concebida en forma reactiva o activa, según la noción que exista de la relación entre el Estado y la sociedad. La función judicial será reactiva si la tarea del Estado consiste en sostener las prácticas sociales existentes y en cambio será activa, si el Estado está autorizado para imponer y perseguir visiones particulares de lo que es bueno, asumiendo un papel directivo, empujando la sociedad en una dirección deseada.¹¹

Allí donde la función judicial sea concebida como una función reactiva, los tribunales discutirán problemas de personas particulares, aconte-

¹¹ *Ibíd.*, p. 72.

cidos en un tiempo determinado. El análisis legal consistirá en verificar si las acciones sometidas a escrutinio se desvían de las normas ya institucionalizadas y por eso la actividad de los abogados consistirá en hacer aparecer la conducta de su contraparte como desviada y la propia como institucional. Serán aquellas partes, que originalmente disputan, las que estarán en una posición mejor para mostrar los hechos y para desarrollar los criterios que son relevantes para alcanzar una decisión justa. En este caso la decisión justa será aquella que más se adecuó al contexto donde debe aplicarse. En cambio, la función judicial activa consistirá en identificar estructuralmente las actividades que pueden ser socialmente reorganizadas (sean éstas desviadas o institucionalizadas) y de ese modo evitar o mejorar las ineficiencias e injusticias que se están generando a partir de ellas. La concepción activa de la función judicial no retrocede ante la necesidad de cambiar las instituciones existentes. Por ello, en un proceso judicial activo no son las partes litigantes las más indicadas para dirigirlo. Más bien será un funcionario el que en este esquema debe llevar el control del litigio pudiendo expandir el proceso activamente en la dirección que le parezca. Consecuentemente con lo anterior, la decisión judicial activa será muy compleja.¹²

Ni Damaska ni Ackerman identifican sistema legal alguno con la concepción reactiva de la función judicial, pero por la celebración del individualismo, de lo privado y la mayor importancia que se concede a los grupos frente al Estado, puede decirse que los sistemas legales que existieron en Europa y en Inglaterra en el siglo pasado concibieron la función judicial en forma primordialmente reactiva. Según Damaska, la concepción activa de la función judicial es típica de los países socialistas. Sin embargo, tanto Damaska como Ackerman creen que en este siglo, en los países anglosajones y en los países europeos, se ha desarrollado con fuerza la concepción activa de la función judicial.¹³

En todo caso, ni el modelo reactivo ni el activo se dan en forma pura en la realidad. Con frecuencia, en un mismo sistema legal se pasa en el

¹²B. Ackerman, *Reconstructing American Law* (Cambridge, 1984), pp. 24-37.

¹³Damaska, *op. cit.*, pp. 84-88 y 72. Dice Damaska en una nota al pie de esta última página: "La doctrina del activismo liberal norteamericano es un caso puntual. De acuerdo a esta doctrina, la autonomía del individuo y la interferencia limitada del gobierno en la vida social continúa siendo considerada como decisiva, pero, al mismo tiempo, la responsabilidad gubernamental en la solución de problemas sociales es reconocida en forma creciente, principalmente para corregir un conjunto restringido de imperfecciones del mercado". B. Ackerman, *Reconstructing American Law* (Cambridge, 1984), pp. 1-6, 32 (traducción del autor).

tiempo desde una forma de concebir la función judicial a la otra y viceversa. Por ejemplo, la función judicial chilena fue originalmente concebida en forma reactiva, pero en este siglo de modo creciente ha ido adquiriendo mayor actividad. Particularmente, las jurisdicciones especiales tienen en Chile una forma claramente activa. Por ejemplo, la jurisdicción militar desarrollada en los últimos años entrega la función judicial a los fiscales militares, que por la actividad con que se desenvuelven parecen verdaderos *marshall* de la justicia. A su vez, ciertas leyes especiales, como por ejemplo la Ley de Seguridad Interior del Estado, la Ley Antiterrorista, la legislación de menores, la legislación laboral y cierta clase de legislación económica pretenden que la función judicial adopte una postura comprometida y activa. Por ejemplo, en algunos casos estas leyes pretenden que la función judicial asuma un carácter preventivo y, por supuesto, ésta implica mayor actividad judicial. En resumen, la función judicial chilena, concebida originalmente en forma reactiva y considerada tradicionalmente en esos términos, es hoy una función judicial de actividad creciente en muchas áreas.

2.3 Resolver Conflictos *versus* Implementar Políticas

Directamente ligada a la clasificación anterior (reactiva *versus* activa) está la clasificación que distingue entre la función judicial como mecanismo de resolución de conflictos y la función judicial como un modo de implementar políticas. En efecto, la función judicial reactiva normalmente tendrá como propósito ser un mecanismo de solución de conflictos. En cambio, la función judicial activa estará orientada a servir como mecanismo implementador de políticas y programas del Estado.

Si la función judicial se concibe como mecanismo de solución de conflictos, las reglas procesales serán muy importantes y estarán orientadas a balancear la situación de las partes litigantes, buscando igualarlas lo más posible. Las partes serán lo más importante del proceso. Ellas controlarán el litigio en todas sus partes y la toma de decisiones dependerá enteramente de lo que ellas aportan al juicio. El abogado cumplirá una función clave. Su función será "traducir" a términos legales lo planteado por las partes. Las decisiones, una vez dictadas, no podrán revocarse. En cambio, cuando la función judicial se conciba como un medio de implementar políticas o programas del Estado, las reglas procesales tendrán una importancia adjetiva. Todo el proceso estará organizado de acuerdo a instrucciones flexibles. Las partes serán miradas como participantes poco importantes, porque el proceso será manejado por un funcionario público. Este funcionario puede

resolver el programa o política que se ha de implementar y, por supuesto, puede hacer valer en su decisión consideraciones extrañas a las partes mismas. Además, normalmente el que toma la decisión tendrá un vínculo fuerte con el Estado y los abogados no tendrán importancia, sino en la medida que se vinculan a las instituciones cuyas políticas deben implementarse. Por supuesto, las decisiones judiciales podrán ser alteradas cada vez que parezca necesario.¹⁴

Tampoco parecen existir sistemas legales determinados a los que pueda aplicarse esta clasificación. Damaska señala que aunque resulte paradójal, en los sistemas legales anglosajones se concibe la función judicial, alternativamente, como mecanismo de solución de conflictos y como implementadora de políticas del gobierno. Lo mismo sucede, según Damaska, en los países de derecho continental.¹⁵ Según Damaska, es en los países socialistas donde más se privilegia, aunque no exclusivamente, la concepción de la función judicial como implementadora de políticas y programas de gobierno.¹⁶

En Chile, tradicionalmente se identifica el propósito de la función judicial, tanto en materia civil como en materia criminal, con la resolución de conflictos. Sin embargo, existen en nuestro país importantes instituciones como el Consejo de Defensa del Estado que intervienen en los procesos que tiene interés el Fisco o directamente como parte para precisamente asumir la defensa judicial de las políticas del gobierno. Existen, además, tribunales tales como la Comisión Antimonopolios o el Tribunal de Aduanas cuyo propósito es implementar políticas del gobierno en un área determinada. Es más, siguiendo esta misma línea de implementación judicial de políticas del gobierno, ahora último surgió y luego fue eliminado el cargo de Procurador General de la República que cumplía una labor muy semejante a los funcionarios de rango similar que existen en los países socialistas.

2.4 Visión Judicial Científica *versus* Visión Judicial Popular

La función judicial puede organizarse privilegiando una visión científica o un punto de vista popular, según la forma en que los jueces

¹⁴Ibíd. pp. 97-178.

¹⁵Ibíd. pp. 97-98.

¹⁶Ibíd. pp. 147-178.

conciben la utilización del lenguaje legal. Los jueces adoptarán una visión judicial científica cuando conciban el lenguaje legal y el derecho como un conjunto de conceptos técnicos cuyo significado se explica por sí mismo. En este caso el razonamiento judicial se llevará a cabo sin hacer referencia al lenguaje que usualmente utiliza el ciudadano común. En cambio, los jueces tendrán una visión popular de su oficio cuando conciban el derecho y el lenguaje legal como directamente vinculado al lenguaje que utilizan en forma usual los ciudadanos.¹⁷

La idea que prevalece en los países de derecho continental, donde el proceso de adjudicación es un proceso altamente tecnificado y el derecho se concibe como una ciencia que manejan profesionales, es un buen ejemplo de la función judicial científica. Por su parte, la utilización de jurados que prevalece en ciertas clases de litigios en los países anglosajones, donde el proceso de adjudicación, las pruebas judiciales y el lenguaje jurídico son accesibles a la participación y entendimiento de los ciudadanos comunes, es un ejemplo de la función judicial popular.

En Chile la función judicial es concebida como una actividad científica desarrollada por profesionales y respecto de la cual la perspectiva del ciudadano común no tiene mayor relevancia. Esta concepción científica de la función judicial deriva de la tradición continental a la que pertenece el sistema legal chileno. Por ejemplo, el lenguaje legal chileno está tan desvinculado del lenguaje que utiliza el ciudadano común, que incluso para determinar el significado de una palabra común, los jueces y abogados tienen la costumbre interpretativa de recurrir a la autoridad dogmático-lingüística del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Sólo por medio de las definiciones de autoridad del Diccionario de la Academia se determina el sentido natural y obvio y el uso general de las palabras contenidas en las leyes. Toda esta forma de proceder muestra cómo la concepción dominante en el derecho chileno considera la función judicial como una actividad científica.

Sin embargo, en forma paradójica, esta concepción científica y tecnificada de la función judicial chilena se ha visto erosionada en el último tiempo por el desmedido crecimiento de la jurisdicción de equidad que se ha desarrollado a la sombra del Recurso de Queja. Digo que esta concepción tecnificada de la función judicial se ha erosionado porque la fuerza de convicción de la concepción judicial científica o tecnificada, al igual que la fuerza de convicción de la ciencia en general, se apoya en la capacidad

¹⁷B. Ackerman, *Private Property and the Constitution* (New Haven, 1977), pp. 1-21, 88-156 y 185-188.

explicativa que ésta pueda tener. Esta capacidad explicativa se ha debilitado con la creciente jurisdicción de equidad, donde se resuelve sin explicaciones y en la cual muchas veces las partes afectadas sufren la sensación de arbitrariedad judicial de la que se quejaba Andrés Bello.

2.5 Visión Judicial Comprensiva *versus* Visión Judicial Discreta

Así como la función judicial puede estar organizada alrededor de una visión científica o popular, así también ésta puede privilegiar una visión comprensiva o una visión discreta de los conflictos legales. Los jueces tendrán una visión comprensiva cuando conciban su función como una tarea vinculada a algún patrón general de conducta o conocimiento. Por ejemplo, cuando sometan su actividad judicial a un conjunto de principios abstractos y generales. En cambio, los jueces tendrán una visión discreta cuando desarrollen su actividad en forma minimalista, vinculando cada una de sus decisiones a un conjunto de prácticas y principios diferentes, sin que existan unidad ni coherencia entre ellos.¹⁸

Ackerman dice que la visión comprensiva del juez puede estar vinculada a cualquier conjunto de principios, por ejemplo, iusnaturalistas, marxistas o existencialistas, pero desarrolla su caracterización de la función judicial, principalmente respecto de visiones comprensivas kantianas y utilitarias. Ahora bien, la visión judicial discreta puede adoptar cualquier forma conceptual, pero generalmente se da combinada con visiones pragmáticas, agnósticas u otras que se caracterizan por asumir una actitud de deferencia hacia lo que decide la legislatura. Los jueces que adoptan una visión discreta de su función, adjudican en forma casuística, sin buscar ninguna coherencia ni unidad en sus decisiones.

En Chile parece predominar la actitud discreta frente a la función judicial. Es cierto que podemos identificar algunos jueces chilenos que ejercen su función de acuerdo a visiones comprensivas iusnaturalistas o kelsenianas, pero la mayoría de los miembros del poder judicial no reflejan directamente esas ideas en su actividad diaria. En efecto, la mayoría de los que ejercen la función judicial en nuestro país asumen en los hechos una actitud discreta, desarrollando en forma mínima y casuística los principios y explicaciones que guían sus decisiones. Es bueno tener presente, eso sí, que las visiones discretas de la función judicial pueden ser más flexibles y adaptables a los cambios, sobre todo en aquellos sistemas legales donde la

¹⁸Ibíd. pp. 12-13 y 41 y ss.

función legislativa es activa y donde se ha producido una alternancia democrática del poder, como ha sucedido en Chile.

2.6 Adjudicación por Precedentes, Legislativa o Constitucional

La forma más básica de razonamiento judicial es la que se hace sobre la base de ejemplos, sobre la base de precedentes. Según este método legal la solución dada en un caso debe usarse como ejemplo para resolver otro. Levi señala que este tipo de razonamiento legal consta de tres etapas. La primera consiste en identificar las similitudes que se observan entre los casos; la segunda en anunciar la regla de derecho que se usó para resolver el primer caso; y, finalmente, la tercera consiste en hacer aplicable la regla legal anunciada en la segunda etapa, al caso que se pretende resolver. Este proceso no puede caracterizarse como la aplicación de reglas conocidas a hechos diversos. En verdad, en la interpretación de precedentes lo que sucede es que las reglas son descubiertas en el proceso de determinar las similitudes o diferencias que existen entre caso y caso.¹⁹

Cuando la función judicial se entiende como interpretación legislativa, también el razonamiento legal opera en forma parecida al método de los ejemplos antes explicado, con algunas variantes. En efecto, en el caso de la interpretación legislativa el punto de referencia del razonamiento legal cambia. La regla de derecho se desprende del estatuto legislativo y el espíritu del mismo, para luego aplicarse al caso concreto. El juez debe dirigir su razonamiento a ubicar la regla de derecho que está implícita en las categorías impuestas por la legislatura. La consecuencia producida cuando se sigue este tipo de razonamiento legal es que los jueces son menos libres cuando aplican una ley que cuando deciden de acuerdo a un método de precedente puro, como el antes descrito.²⁰

La función de la judicatura también puede ser concebida como interpretación constitucional. En estos casos, aunque el texto constitucional sea escrito, la libertad y discrecionalidad de que gozan los jueces es enorme. Casi todas las constituciones ordenan en categorías ambiguas un conjunto de ideales que en una comunidad dada están en conflicto. Estas categorías, junto a los conceptos o estándares que se derivan de ellas, sirven como punto de referencia para usar el mismo método antes descrito, esto es, el

¹⁹E. Levi, *An Introduction to Legal Reasoning* (Chicago, 1949), pp. 1-3.

²⁰Ibíd. pp. 6-7.

método de razonamiento legal mediante ejemplos. Ahora bien, en la interpretación constitucional tanto los casos como las reglas de derecho que se usan para solucionarlos, son sumamente abiertos en cuanto a su definición, por eso el juez con poder de interpretación constitucional, es tremendamente libre y discrecional en sus resoluciones.²¹

En los países anglosajones donde existe el *common law* se concibe la función judicial principalmente como interpretación de precedentes y como interpretación constitucional. En los países donde prima el *common law* hay también interpretación judicial de estatutos legislativos. La conciliación de esta interpretación legislativa y la interpretación de precedentes ha derivado en una interesante discusión académica.²² Pero ha sido la función de interpretación constitucional atribuida a los jueces, particularmente en los EE. UU., la que ha derivado en la más interesante y profunda argumentación académica. En efecto, en los EE. UU. se concibió a los jueces como guardianes de la Constitución y la judicatura como la rama del gobierno que representaba menos peligros respecto de los derechos garantizados en la Constitución.²³

Esta concepción de los jueces derivó en el caso *Marbury v. Madison* que proclamó la autoridad judicial para revisar, bajo la Constitución, la acción de otras ramas del gobierno. De aquí se deriva el problema de la objeción contra-mayoritaria o antidemocrática que se ha esgrimido en contra de la interpretación constitucional realizada por los jueces. Esta objeción consiste en destacar que los jueces son generalmente inamovibles e irresponsables de sus decisiones desde el punto de vista de la teoría democrática. Comparados con los legisladores, los jueces tienen menos controles sobre su acción, y los ciudadanos nada pueden hacer contra las decisiones judiciales que son por definición inmodificables. Entonces, hay que buscar una justificación a la interpretación judicial de la Constitución que sea convincente desde un punto de vista democrático. Algunos autores han postulado como justificación el resguardo de valores e intereses de largo plazo que hacen los jueces cuando interpretan la Constitución. Según éstos, la Corte realiza la función de servir como símbolo místico al combinar el pasado, el presente y el futuro mediante la argumentación en torno a

²¹Ibíd. p. 7.

²²G. Calabresi, *A Common Law in the Age of Statutes* (Cambridge, 1985).

²³*The Federalist Papers* ed. C. Rossiter, N° 78, titulado: "The Judges as Guardians of the Constitution" ("Los Jueces como Guardianes de la Constitución").

principios constitucionales.²⁴ Otros creen que la interpretación judicial de la Constitución se justifica sólo cuando está destinada a obtener más participación de los ciudadanos en el proceso democrático y cuando asegura procedimientos equitativos para todos. Según esta última posición, la Corte no puede afectar directamente las decisiones políticas, porque esto sólo es legítimo hacerlo mediante el juego democrático.²⁵

Todas estas discusiones son también relevantes para países de derecho continental porque en ellos, especialmente a partir de la segunda mitad de este siglo y generalmente por influencia norteamericana, se han creado Tribunales Constitucionales que separados de la judicatura ordinaria tienen el poder de interpretar la Constitución y dirimir conflictos entre poderes del Estado. Chile no es una excepción en esta materia. Tal como en la mayoría de los países de derecho continental, en el nuestro se ha introducido la interpretación judicial de la Constitución entregando esta función al Tribunal Constitucional y a la Corte de Apelaciones por la vía del Recurso de Protección. Con ello se ha producido una especie de constitucionalización del derecho y un aumento consiguiente del poder y la discrecionalidad de los jueces. En efecto, al incorporar el Recurso de Protección en el texto constitucional de 1980 la tendencia a la constitucionalización de nuestro derecho se ha acentuado, porque se entrega a la jurisdicción común la posibilidad de resguardar directamente las garantías individuales.²⁶

Además, de acuerdo a la Constitución vigente se asigna a los jueces un papel más activo que en el pasado, porque junto con reconocerles la adjudicación constitucional del Recurso de Protección les otorga la facultad de nombrar directamente senadores designados, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de Seguridad Nacional, entre otros organismos de primera importancia. Ante esa nueva realidad, los jueces chilenos no pueden sustraerse al juego institucional de frenos y contrapesos que caracteriza la democracia representativa. Tampoco pueden creerse eximidos de responder por su gestión ante la ciudadanía. Por el contrario, si los jueces en nuestro país permanecen sin responsabilizarse ante el público por sus actuaciones, acentúan su inamovilidad y sus decisiones siguen siendo inmodificables, tendrán serias dificultades para legitimarlas, sobre todo cuando ellas se refieren a materias constitucionales.

²⁴A. Bickel, *The Least Dangerous Branch* (New Haven, 1986), pp. 1-29.

²⁵J. Ely, *Democracy and Distrust* (Cambridge, 1980), p. 181.

²⁶R. Schlezinger, *Comparative Law* (New York, 1986), pp. 357-361.

3. La Función Judicial Chilena de Acuerdo a Criterios Expuestos

En todo caso, es bueno hacer presente que ninguna de las diversas concepciones de la función judicial antes caracterizadas son correctas en sí mismas. Todas ellas son alternativas válidas frente al ejercicio de la función pública de juzgar. Lo importante es quizás no confundir estos criterios, postulando alguno de ellos como el ideal, sirviendo el criterio contrario en la realidad. Si se cae en esa clase de error, puede complicarse la operación de la función judicial y desdibujarse el sistema jurídico.

Desafortunadamente, en Chile no contamos con un número suficiente de estudios empíricos que sirvan para verificar la validez de las afirmaciones que se han hecho en cuanto a las características comparadas de la función judicial chilena. A pesar de esta limitación, y apoyados en los criterios antes expuestos, la función judicial chilena parece caracterizarse comparativamente por tener una estructura jerárquica y burocrática, que resuelve en forma "legalista" sin tomar en cuenta las consecuencias de sus decisiones. La actitud de los jueces frente a la relación entre el Estado y la sociedad es generalmente del tipo reactiva, porque ellos conciben su misión como un servicio vinculado a la resolución de conflictos entre particulares. Asimismo, los jueces chilenos conciben su oficio como una actividad altamente tecnificada de características científicas, pero su actitud deferente hacia la legislatura los lleva a adoptar una postura discreta y generalmente no comprensiva de su función. Finalmente, aunque nuestro sistema judicial es del tipo continental donde el juez fue concebido originalmente para realizar una función casi mecánica de declarar la voluntad del legislador, hay signos claros de progresiva constitucionalización del derecho y una tendencia al aumento de la discrecionalidad judicial. Espero que esta caracterización comparativa de la función judicial chilena, a pesar de no haber podido ser refrendada por estudios empíricos, sirva como modelo de análisis y como medio de ganar una perspectiva crítica, para evaluar diversas propuestas que se han hecho en nuestro país en relación con la judicatura. Eso es lo que intentaremos adelantar en los párrafos que siguen.²⁷

²⁷Ver E. Fuenzalida, "Las Fluctuaciones Sobre la Demanda por Justicia en Función del Cambio Social", en *Boletines del Instituto de Docencia e Investigación Jurídica* (Santiago, 1974); F. Fueyo, *Interpretación y Juez* (Santiago, 1976); A. Cúneo, "La Corte Suprema de Chile, sus percepciones acerca del derecho, su rol en el sistema legal y la relación de éste con el sistema político", en *Administración de Justicia en América Latina* (San José, Costa Rica, 1980); C. Cerda, *La realidad del Proceso, 1982-1984* (Santiago, 1984); *Justicia y Democracia, Bases de Discusión, Proyecto Alternativo*,

4. Propuestas de Reforma a la Función Judicial Chilena

Analizaremos a continuación diversas propuestas recientes que buscan introducir reformas a la función judicial chilena. Entre ellas trataremos las propuestas conservadoras de reforma judicial que tienden al fortalecimiento de la organización del poder judicial y a su defensa, como también aquellas propuestas no tan conservadoras que buscan liberar al juez, otorgándole más independencia en el ejercicio de su función o en su forma de designación. Todas estas propuestas nos parecen muy interesantes, pero a nuestro juicio carecen de un claro diagnóstico sobre la realidad judicial chilena. Quizás por la ausencia de suficientes estudios empíricos en esta área, quizás también por el resquebrajamiento que en estos últimos años han sufrido las mejores tradiciones republicanas en nuestro país, quizás la petrificación por la que atraviesa nuestra judicatura ha hecho que fallen las intuiciones muy particulares que caracterizan las propuestas que ahora comentaré.

Seminario de Profesionales y Técnicos Humanistas Cristianos (Santiago, 1984); H. Fruhling, "Poder Judicial y Política en Chile", en *El Ferrocarril* (Santiago, noviembre, 1986) y G. Gómez, "Corte Suprema: Análisis de Algunos de sus Comportamientos", en *El Ferrocarril* (Santiago, noviembre, 1986); J. Correa A., "¿Un País sin Justicia?", *Economía y Sociedad* (Santiago, agosto, 1987). Véase también el interesante libro *La Cultura Jurídica Chilena* (Santiago: Corporación de Promoción Universitaria 1988), especialmente los artículos de E. Barros, "Funciones del Derecho y Métodos de Argumentación Jurídica" donde se critica el positivismo chileno; también el artículo de A. Bascuñán, "El Concepto de Derecho y el Problema de las Fuentes del Derecho. Rol expresivo e instrumental del Derecho en la sociedad"; aquí se discuten las fuentes del derecho en Chile y finalmente el ensayo de J. Correa S. "La Cultura Jurídica Chilena en Relación a la Función Judicial"; donde se caracteriza la función judicial chilena a la luz de textos nacionales. Véanse también los trabajos historiográficos de G. Vial y B. Bravo que muestran los pocos cambios que ha tenido la función judicial. Por ejemplo, B. Bravo en *Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile, 1924-1973* (Santiago, 1978), pp. 182-187, caracteriza la judicatura en Chile durante la vigencia de la Constitución de 1925 mostrando los pocos cambios que han afectado esta institución, comparada con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Más recientemente el trabajo de A. de Ramón, "La Justicia Chilena entre 1875 y 1924", *Cuadernos de Análisis Jurídico* 12, Universidad Diego Portales (Santiago, octubre, 1989), puede agregar interesante información a esta tesis.

4.1 La Propuesta Conservadora de Fortalecimiento Judicial

El gobierno militar que ahora termina siempre tuvo una visión conservadora de los jueces y su función. Las reformas globales que caracterizaron la acción del gobierno militar en diversas áreas, algunas de ellas llamadas modernizaciones, no alcanzaron la función judicial. Como los jueces tradicionalmente mantenían el *statu quo*, sin representar una amenaza para el régimen, el gobierno militar y sus asesores buscaron progresivamente reforzar su posición.

Un ejemplo de estas propuestas conservadoras es la que hizo el Ministro Jaime del Valle después de servir la cartera de Justicia. Del Valle propone el "fortalecimiento del poder judicial" como la situación óptima. Para ello propuso, tal como muchos otros, la creación de una Escuela Judicial, el mejor acceso de los jueces a bibliotecas jurídicas, mejoras económicas importantes, particularmente respecto de las jubilaciones. También propuso la creación de nuevos tribunales, la incorporación de la informática en los tribunales para controlar el seguimiento de causas, entregar información relativa a legislación y jurisprudencia, incorporar el procesamiento de textos, formularios y determinar la necesidad de creación de nuevos tribunales de acuerdo a las causas que se tramitan. Del Valle también concibió las reformas a los códigos como medios de mejorar y fortalecer el poder judicial. La mejor coordinación de la Corporación de Asistencia Judicial, el sistema carcelario, la protección a los menores y el cambio de actitud de los abogados son también ideas que Del Valle postuló para fortalecer la función judicial chilena.²⁸

Jaime del Valle junto a otros ministros de Justicia en el período militar, especialmente Mónica Madariaga, intentaron mejorar el acceso a la justicia creando más tribunales y modernizando algunos organismos auxiliares de la administración de justicia. Por ejemplo, el Servicio de Registro Civil, el Instituto Médico Legal, el Servicio Nacional de Menores y la Corporación de Asistencia Judicial. Algunas de estas mejoras se inspiraron en una concepción de mayor profesionalismo y modernización judicial y tuvieron la oposición de los sectores más comprometidos con "actitudes corporativistas", como por ejemplo algunos abogados y jueces de los Tribunales Superiores. Sin embargo, el problema de estas mejoras profesionales y modernizadoras es que también representan la posición conservadora característica del gobierno militar, porque en ellas se dio por

²⁸J. Del Valle, "El Fortalecimiento del Poder Judicial Chileno", en *Revista Chilena de Derecho*, Vol.15 (Santiago, 1988), pp. 37 a 46.

supuesto que la "situación óptima" para el poder judicial es su "fortalecimiento". Aun más, esta concepción conservadora postula indirectamente la idea que las reformas que se propongan respecto del sistema judicial, en ningún caso puedan desdibujar las formas actuales de funcionamiento de la judicatura. Esto se confirma, además, con las señales claras que encontramos en la concepción de Del Valle, que aunque comprometido con algunas medidas de modernización a la judicatura chilena, muestra una actitud de autocomplacencia injustificada hacia la situación del Poder Judicial.²⁹

Siguiendo esta misma idea de reforzar el poder de los jueces y agregando una defensa de la labor desarrollada por la judicatura en estos últimos años, el profesor Miguel Otero hizo una interesante propuesta de reforma, también con características conservadoras. En efecto, Otero señala que "hay serios errores en cuanto a la razón de ser de los Tribunales, su funcionamiento, su importancia en la preservación del Estado de Derecho y su verdadera responsabilidad en el resultado del proceso".³⁰ Otero propone sugerencias concretas de reforma, entre las cuales están el perfeccionar la carrera funcionaria, reestructurar los juzgados, incrementar los medios

²⁹ *Ibíd.* pp. 37, 45 y 46. J. Del Valle dice al referirse al sistema carcelario:

"No se crea que esto es sólo una realidad chilena; por el contrario, después de conocer otros sistemas carcelarios, aun de países más desarrollados que el nuestro, puedo decir que en el caso de Chile, dentro de su gran modestia, se percibe labor, mejoras permanentes y una decidida voluntad del Ministerio del ramo y del sacrificado personal de Gendarmería para solucionar paulatinamente los problemas que los afectan." El Ministro Del Valle agrega:

Yo me atrevo a asegurar hoy día ante ustedes que nuestro Poder Judicial aun con sus defectos y carencias, es de lo más docto, recto, incorruptible y organizado de nuestro continente, y que está a la altura y en muchos casos sobrepasa a otros poderes judiciales de países desarrollados del resto del mundo".

³⁰ M. Otero, "La Administración de Justicia", en *Renovación Nacional* (Santiago, 1986), 7 a 10. El profesor Otero dice que sin una administración de justicia independiente, adecuada y oportuna no hay Estado de Derecho. También afirma que el conflicto penal sólo lo deben resolver los tribunales, en cambio en el conflicto civil los tribunales actúan a petición de parte. Propone reconocer las distintas realidades socioeconómicas en que incide la administración de justicia, los medios anticuados con que ésta funciona y tener en cuenta la responsabilidad compartida de los jueces con la responsabilidad de los poderes legislativo, ejecutivo y también la de los abogados y organismos auxiliares en la administración de justicia y sus defectos.

materiales, aumentar el número de tribunales, reajustar las remuneraciones y mejorar las leyes de procedimiento.³¹

Sin embargo, tal como la propuesta de Del Valle la propuesta de Otero no da cuenta de importantes problemas existentes en la judicatura nacional. Nada dice Otero respecto de la extensión de la justicia militar, de la forma de hacer cumplir mejor la calificación de los funcionarios judiciales ni de las formas de controlar a los jueces cuando se excedan en sus atribuciones. Su propuesta es una alternativa de fortalecimiento tal como la de Del Valle, con el agregado de haber asumido una postura directamente defensiva de la labor que han desarrollado los jueces en estos últimos años. La imagen de los jueces fortalecidos y alegando irresponsabilidad en la administración de justicia que han desarrollado en estos años, parece, por decir lo menos, una imagen distorsionada de la realidad.

A mi juicio, el refuerzo de la estructura judicial que proponen Del Valle y Otero supone en gran medida petrificar la organización jerárquica de adjudicación "legalística" de nuestra judicatura con todos sus problemas e incoherencias. También implica desconocer el creciente activismo judicial que caracteriza la necesidad de prevención criminal internacional, por ejemplo, en la lucha antiterrorista, contra el narcotráfico y contra la delincuencia juvenil en sectores marginales. La propuesta conservadora desconoce la realidad judicial chilena porque hace caso omiso de la progresiva utilización que el Gobierno ha hecho de la función judicial para implementar sus políticas, por ejemplo, en materias tributarias, financieras y cambiarias mediante la intervención de organismos tales como la Comisión Antimonopolios, el Procurador General de la República y el Consejo de Defensa del Estado. La propuesta conservadora es autocomplaciente respecto de la labor del poder judicial en estos últimos años, en circunstancias que importantes jueces hacen mención a la crisis del poder judicial. La actitud crítica de los jueces respecto de su función se hace oír, tanto desde aquellos que adoptan perspectivas discretas o restringidas de su labor, como también por parte de aquellos pocos que tienen una visión más comprensiva de su situación. Entre estos últimos encontramos principalmente iusnaturalistas y también kelsenianos. Por último, nada dicen los

³¹ *Ibíd.* pp. 8-10. El profesor Otero fue el impulsor de una reciente reforma procesal. Entre las propuestas concretas más interesantes que ha impulsado Otero están las relativas a la despolitización del proceso de ascenso y calificación, la propuesta de abrir la carrera de actuario del crimen a egresados, licenciados en derecho o abogados y la simplificación de los procedimientos especialmente en lo relativo a los plazos, compulsas, suspensiones, recusaciones, medidas para mejor resolver y en cuanto a la tramitación de los recursos.

partidarios de la concepción conservadora acerca de los problemas que acarrea la progresiva "constitucionalización" de nuestro derecho, producida especialmente a partir del uso intensivo del Recurso de Protección y el mayor protagonismo político y social que la actual Constitución atribuye a los jueces. Tampoco se refieren directamente al aumento de la discrecionalidad judicial, producida por la abusiva utilización del Recurso de Queja que sirve para resolver gran parte de las materias contenciosas.

³²C. Cerda, "Exigencias primordiales de la jurisdicción del presente y

4.2 Independencia Judicial Personalizada

Paradójicamente, en sectores distantes al gobierno militar, que se autocalifican como depositarios de ideas más avanzadas, la idea del fortalecimiento de la función judicial es también un *leitmotiv* de su concepción acerca de la judicatura. En estos grupos la idea de fortalecimiento no se concibe como vinculada al refuerzo institucional de la estructura judicial, sino como ligada al fortalecimiento de una especie de libertad interior o independencia personal del juez. El mejor representante de esta concepción de la judicatura es el Ministro Carlos Cerda, quien dice: "Podemos programar decenas de reformas, incluso las que conciben audaces entes burocráticos; pero de poco o nada servirán si no se hacen con el juez y para el proceso que requiere la sociedad en desarrollo. [Y agrega] Soy un convencido que si el Poder Judicial chileno se ha hecho sentir en los últimos lustros de manera más bien negativa, se debe a que quienes lo integramos hemos ignorado o preterido fundamentalmente dos cosas: lo que realmente debemos ser en tanto jueces y cómo realmente debemos hacer en cuanto juzgadores".³²

Cerda propone que el juez sea una "personalidad", que "juzga consigo mismo", "a través de sí" y que el juicio jurisdiccional sea "el fruto del

del mañana", en Seminario sobre el Poder Judicial en una Sociedad en Desarrollo realizado en la Universidad Diego Portales (Santiago, 1984), p. 2. Hay que considerar el hecho de que el Ministro Cerda tiene una idea muy particular de lo que se entiende por independencia de los jueces. En doctrina, con la palabra independencia se ha querido significar muchas cosas, entre ellas inamovilidad de los jueces, desvinculación de los jueces respecto del poder ejecutivo y legislativo, independencia orgánica de los jueces de todo poder, vinculación de los jueces sólo a la ley y también independencia personal de los que ejercen la función judicial. El Ministro Cerda concibe la independencia como independencia personal del juez, como una libertad interior casi mística. Véase en relación con el concepto de independencia judicial el libro de D. Simón, *La Independencia del Juez* (Madrid, 1985).

razonamiento judicial", que "prescripción alguna atará su resolución [la del juez]" y que "el primer parámetro de justeza de la decisión [judicial será]: que se atenga a la propia conciencia que sea libre".³³ Toda la propuesta de Cerda tiende a reforzar en los jueces esta idea personal de independencia personalizada. Cerda propone incluso que esta "personalidad" judicial independiente se refleje en la estructura institucional de la judicatura en una "fuerza unificadora de quienes se empeñan en los mismos fines trascendentes", adquiriendo un "espíritu corporativo, de cuerpo que [le] parece prerequisite de un verdadero Poder Judicial". "A la postre [dice Cerda], no es tanto la potestad estatal como una colectiva fuerza interior la capaz de mover la judicatura".³⁴

Esta personalidad judicial Cerda pretende apoyarla en una infraestructura institucional, orgánica, funcional y administrativa adecuada. Para ello patrocina la idea de crear un Consejo Superior de la Magistratura que designe y califique los magistrados de la Corte Suprema, controle el presupuesto, el bienestar, la computación, la biblioteca y la administración en general. También propone crear un centro de estudios judiciales, como asimismo una oficina de relaciones públicas del poder judicial. Pretende, además, instaurar un sistema de seguro judicial, similar al seguro de salud, crear juzgados vecinales, aumentar los jueces de primera instancia, incorporar la jurisdicción contencioso-administrativa, la justicia castrense y la policía local a la jurisdicción ordinaria y propugna la creación de una policía judicial y de un organismo auxiliar pericial múltiple. Finalmente, propone la unificación del procedimiento civil, la reposición de procesos de menor cuantía, entregar la iniciativa para conducir el procedimiento a los jueces, privilegiar la oralidad y la cercanía con las partes, reforzar la única instancia, hacer más dialogado el proceso penal y suprimir algunos fueros desiguales.³⁵

La idea de independencia personalizada de los jueces que tiene el Ministro Cerda parece estar vinculada a una visión comprensiva iusnaturalista radical. Toda la propuesta de Cerda está diseñada para entregar un poder casi omnímodo a los jueces. Como si sólo un cambio personal, una experiencia interior pudiese resolver los problemas de la función judicial en nuestro país. Las propuestas que hace Cerda de crear nuevas instituciones, reforzar la actual estructura judicial y mejorar los procedimientos no se

³³Cerda, *op. cit.* pp. 3-4.

³⁴Ibíd. p. 12.

³⁵Ibíd. pp. 13-24.

diferencian mayormente del fondo de la propuesta conservadora, porque ambas tienden a fortalecer la posición del poder judicial. Incluso el argumento del Ministro Cerda tiene también una variante exculpatoria inaceptable. En efecto, la ausencia de "personalidades judiciales místicas" que detecta Cerda en nuestro poder judicial puede servir de eximente de responsabilidad para la ineficiencia que los ciudadanos detectan con toda razón en nuestros jueces. Por lo demás, no se ve de qué forma las propuestas de cambio que hace Cerda pueden asegurar la inclusión, permanencia y desarrollo de los jueces místicos independientes en el poder judicial chileno.

El problema con la concepción de independencia judicial personalizada que postula el Ministro Cerda es que en los últimos años se ha demostrado cuán peligroso puede ser un grupo de jueces que no responde ante nadie. En efecto, la concepción de Cerda así como la concepción conservadora de Otero y de Del Valle se asemejan en que no postulan con claridad una forma de control y responsabilidad del accionar de los jueces.

En estos últimos años el poder judicial no ha sido tocado en ninguna de sus partes sustanciales y en medio de la confusión constitucional y legislativa que caracteriza el período militar, los jueces han gozado de más independencia que nunca. La justicia ha quedado más postergada que nunca, cuando los independientes jueces de Chile se ganaron con obsecuencia la simpatía del gobierno y con ella consiguieron una ausencia total de control y responsabilidad a su labor, una casi total independencia orgánica y un sistema de autogeneración que derivó en nepotismo. La independencia judicial irresponsable de estos últimos años ha servido para entronizar una casta nepotista en un poder del Estado. Sólo en materia económica los jueces siguieron siendo dependientes. La verdad es que esto se justifica plenamente porque ellos son funcionarios públicos, pero contra esta dependencia los jueces han manifestado innumerables veces su disconformidad. Reafirmando entonces lo dicho, en este último período ni el legislativo ni el ejecutivo, ni el Colegio de Abogados, ni ninguna otra institución, han controlado verdaderamente a los jueces. Ni siquiera los militares están en una situación de irresponsabilidad pública semejante. Los propios jueces perpetuaron la Corte Suprema y pretendieron, en complicidad con el Gobierno, controlarse a sí mismos, usando como garrote y zanahoria el sistema de ascenso. Qué pena da decirlo, pero qué mal lo han hecho algunos jueces chilenos habiendo sido independientes e irresponsables.³⁶

³⁶ Basta recordar aquí la doctrina de los jueces relativa a las resoluciones de los Consejos de Guerra, a los recursos de amparo en estados de emergencia o sitio que sólo se consagra legislativamente por las autoridades militares *ex post facto*, basta recordar las declaraciones de

Entonces, llama poderosamente la atención que estas ideas de independencia y fortalecimiento hayan prendido en personas de ideas avanzadas, como Cerda, y que incluso apoyados por el trabajo comparativo de otros autores como el profesor Humberto Nogueira, estas mismas ideas hayan llegado a formar parte del programa de la Concertación por la Democracia.³⁷ La paradoja es enorme, porque en los trabajos de Nogueira se hace un delicado análisis de las actitudes de la Corte Suprema en relación al debilitamiento del principio de unidad jurisdiccional y las facultades del Poder Judicial, del cual se desprende que esta situación se ha producido principalmente debido a las limitaciones que se han autoimpuesto independientemente los jueces.³⁸

Presidentes de la Corte Suprema poniéndose al servicio de la Junta Militar o aquellas referidas a los desaparecidos. Basta recordar algunos fallos importantes como el del Ministro Echavarría en el caso Quemados, el de la Corte Suprema en el caso Letelier, el de la Corte Suprema en relación a la Ley de Amnistía, etc. En ninguno de estos casos había un precepto legal que esclavizara a los jueces y sin embargo, se llegó a resultados más que discutibles. Lo que también llama la atención es la ausencia de buenas sentencias, de decisiones en las que se note conocimiento profundo y razonado del derecho. Todo esto es producto de la irresponsabilidad judicial que se deriva de una independencia mal entendida. Ver además entre otras opiniones recientes, entrevista al ex magistrado Sergio Dunlop publicada en diario *La Época* el día 7/5/89, titulada: "Hay jueces de la Corte Suprema que tienen 30 o 40 parientes colocados en el Poder Judicial"; la entrevista al prestigioso abogado de la Vicaría de la Solidaridad Roberto Garretón publicada en *La Época* el día 8/8/89, titulada: "Varios ministros han abandonado sus deberes", y la reciente resolución que exoneró al juez René García Villegas publicada en *La Época* el día 13/1/90.

³⁷ H. Nogueira, *Algunas Bases Constitucionales y Propuestas de Reforma de la Organización del Poder Judicial* (Santiago, 1988) y "El Poder Judicial, su Crisis Actual y Vías Alternativas de Solución", expuesto en el Seminario sobre el Poder Judicial en una Sociedad en Desarrollo, Universidad Diego Portales (Santiago, 1988). Véase "Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia", publicado en diario *La Época* (Santiago, 1989), pp. 4-5. Véase también entrevista al profesor Manuel Guzmán Vial publicada en diario *El Mercurio* el día 14/1/90.

³⁸ *Ibíd*, "El Poder Judicial", pp. 36-48. Nogueira parece compartir la visión personalizada del Ministro C. Cerda cuando dice en la página 46: "Si bien la vida está en manos de Dios en última instancia, la dignidad de la vida humana está siempre en manos de los hombres, en especial de los hombres que cumplen la delicada y trascendental labor de aplicar justicia", y cuando agrega en la página 47: "Las instituciones pueden llegar a ser perfectas pero si fallan los hombres encargados de salvaguardarlas, la sociedad, la comunidad de personas que la conforma no tendrá más que cosecha de frustración y amargura".

El profesor Nogueira hace un estudio comparado muy interesante, que agrega a la propuesta de independencia personalizada un análisis más detallado de la misma y un punto de vista comparativo de recientes reformas judiciales hechas en países europeos y latinoamericanos. Desgraciadamente, las ideas de independencia personalizada de Cerda y Nogueira, tal como han sido materializadas en el programa de la Concertación, pueden implicar la perpetuación del *statu quo* en el Poder Judicial y la legitimación final de una casta de jueces que ha aportado poco a la justicia en nuestro país. Nogueira no cita bibliografía crítica de las reformas judiciales que se han hecho en los países que menciona. Por ejemplo, las críticas que se han hecho al sistema del Consejo Nacional de la Magistratura. Nogueira sólo comenta en su trabajo las leyes que han creado los Consejos citados y casi no menciona bibliografía crítica referida a ellos.³⁹

5. Propositiones Comparativas de Reforma

El propósito de este trabajo no es entregar proposiciones de reforma, sino más bien comentar algunos criterios de análisis que se usan en derecho comparado para hablar de la función judicial y mostrar cómo pueden aplicarse a la discusión de estas materias en Chile. No creo posible hacer proposiciones coherentes de reforma sin contar con una base de estudios empíricos en los cuales los criterios de análisis hayan podido verificarse adecuadamente. Es necesario hacer un diagnóstico claro y revisar nuestros conceptos a la luz de las experiencias judiciales comparadas antes de proponer reformas, porque en caso contrario se vuelve a caer en el intuicionismo que caracteriza las propuestas conservadoras e independentistas, respectivamente.

³⁹ Sólo como botón de muestra de bibliografía crítica referida a la idea de un Consejo Nacional de la Magistratura cito el "Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia en Argentina", publicado en *Reforma Constitucional* (Buenos Aires, 1986), pp. 62-63, que dice: " Como alternativa para superar el riesgo de politización se ha sugerido introducir el llamado Consejo de la Magistratura. Este organismo, parcialmente integrado por representantes del Poder Judicial y de los otros poderes, tendría a su cargo el nombramiento de los jueces. La experiencia de este método de designación en algunos países que, como España, lo han adoptado, ha sido negativa. Ha conducido a un enquistamiento del poder Judicial, a la consolidación de una suerte de *establishment* de los jueces, impermeable a razonables sugerencias originadas en las cambiantes necesidades de la sociedad".

Por medio de entrevistas, muéstreos estadísticos, encuestas, seguimientos de causas, etc., debería determinarse cómo funciona la jerarquía judicial, la coordinación de organismos judiciales y el sistema de toma de decisiones en nuestra judicatura. También debería determinarse empíricamente cuándo los jueces desempeñan una función activa o reactiva. Lo mismo debe hacerse, para aclarar cuándo se usa el sistema legal para solucionar conflictos o cuándo para implementar programas estatales. Asimismo, es importante saber en qué materias los jueces han adoptado visiones discretas y en qué materias han adoptado visiones comprensivas. Es necesario, a su vez, estudiar cómo puede hacerse más accesible el lenguaje legal al ciudadano común, para que exista un mayor compromiso de la sociedad con el derecho. Por supuesto, hay que determinar cuáles son las áreas donde se ha impuesto una adjudicación del tipo constitucionalizada y dónde se produce mayor discrecionalidad en las decisiones de los jueces. Finalmente, hay que hacer estudios sobre los mecanismos de control y responsabilidad de los jueces y de los funcionarios judiciales, para mejorarlos. En todas estas iniciativas son fundamentales la participación y el concurso crítico de las Escuelas de Derecho y sus académicos, que durante un tiempo largo parecen haber estado dormidas en nuestro país. Es hora de despertar y comprometer importantes esfuerzos en la reforma judicial.

Se trata de hacer realidad, y no sólo en los textos, la responsabilidad político-constitucional de los jueces por notable abandono de sus deberes. De hacer realidad la responsabilidad del Estado por el error judicial de hecho y de derecho. De hacer efectiva la responsabilidad del Poder Judicial por sus labores propiamente judiciales, legislativas (por ejemplo, autos acordados) y administrativas (por ejemplo, ascensos y exoneraciones). Se trata también de discutir si esta responsabilidad debe ser subjetiva, es decir, vinculada a los conceptos de culpa o dolo, o en cambio objetiva, es decir, originada en resultados determinados que producen daño. También es conveniente analizar si los magistrados, funcionarios judiciales y demás auxiliares de la administración de justicia deben ser personalmente responsables de los errores cometidos en materias civiles o penales. En fin, el tema requiere de una discusión seria que no puede evadirse, menos ahora que entramos a un verdadero Estado de derecho. Se trata de resolver el problema clásico de quién custodia a los custodios.⁴⁰

Y todo esto no puede abordarse sin escrutinio público y en un profundo debate académico, porque las intuiciones de mejora que pueden surgir

⁴⁰Ideas tomadas de G. S. Tawil, *La Responsabilidad del Estado y de los Magistrados y Funcionarios Judiciales por el Mal Funcionamiento de la Administración de Justicia* (Buenos Aires, 1989).

de la experiencia forense o de la experiencia comparada que caracterizan las propuestas conservadora e independentista antes comentadas, deben confrontarse con un número mayor de estudios serios en esta materia. En un Estado de derecho democrático una ambigua conceptualización de la independencia judicial y de su fortalecimiento no puede servir para excusarse de las responsabilidades públicas que la función de juzgar necesariamente conlleva.

Sin embargo, a pesar de todas las advertencias anteriores sobre la necesidad de realizar estos estudios empíricos, como resulta que he dicho en la introducción de este trabajo que me he inspirado en los ideales de la Revolución Francesa, es en nombre de esos ideales que ahora me apoyo para presentar provisionalmente mis propias intuiciones sobre las reformas a la función judicial en Chile. Insisto, entonces: lo que sigue son sólo intuiciones personales. No hay nada nuevo en lo que voy a proponer (*nihil novo sub sole*), lo nuevo sería quizás hacerlo realidad.

Si resulta que nuestra judicatura es del tipo jerarquizada burocrática (esto no lo digo peyorativamente, las burocracias, como lo postula Max Weber, son el tipo de organización más racional que hasta ahora se conoce), un buen criterio de reforma puede ser ajustar los engranajes de control, ascenso y responsabilidad en la jerarquía judicial. Ajustar los controles intermedios de las Cortes de Apelaciones, por ejemplo, y agilizar el control que ejerce la Corte Suprema. Organizar más objetivamente la carrera funcionaria y activar los ministros visitadores. Darles más tiraje a los ascensos a todo nivel. Por ejemplo, que un ministro o juez esté dos años en su puesto y si no asciende en ese plazo tenga que salir del Poder Judicial. Este plazo puede parecer excesivamente breve, pero los estudios históricos del profesor Armando de Ramón demuestran que es similar al plazo promedio en que los jueces han ascendido en la jerarquía judicial en el pasado.⁴¹ Además, sería conveniente entregar el control administrativo del Poder Judicial a una Corporación de Organización Judicial dependiente del Ejecutivo no controlada por los jueces y con atribuciones exclusivamente administrativas. Por otra parte, sería bueno designar los jueces publicando sus antecedentes en el *Diario Oficial*, con un plazo para que cualquier ciudadano se oponga, siendo en definitiva el Congreso quien confirme el

⁴¹Ibíd A. de Ramón en nota 27, pp. 44-47. El profesor Enrique Barros en la exposición pública de un borrador de este trabajo en el Centro de Estudios Públicos criticó especialmente esta propuesta como peligrosa para la necesaria inamovilidad judicial. Yo me apoyo en la evidencia histórica para mantener esta proposición, especialmente en el trabajo de A. de Ramón. Allí se muestra que el grueso de los jueces entre 1875 y 1924 fueron promovidos a cargos superiores en plazos similares a dos años.

nombramiento a propuesta del Ejecutivo. La opinión del Colegio de Abogados en la nominación, ascenso y control de los jueces debe ser, asimismo, tenida en cuenta. Deberían también definirse más áreas de especialización en primera instancia, especialmente en las materias donde se requiere una posición más activa del juez, por ejemplo en el área financiero-cambiaria, antiterrorista, asuntos de narcotráfico, etc.

Otra medida positiva puede ser estimular el uso de los recursos legales ordinarios y desincentivar el uso del Recurso de Queja, usando expresamente, por ejemplo a nivel de la Corte Suprema, el sistema del *writ of certiorari* que faculta al tribunal a elegir sólo algunos casos que someterá a su conocimiento. También es conveniente insistir en la publicación ordenada de las sentencias y estimular la fundamentación razonada de las mismas. Restringir el uso del Recurso de Protección para evitar la constitucionalización excesiva de nuestro derecho. Para ello hay que terminar con el uso excesivo del derecho de propiedad como "llave mágica" que abre todas las puertas del sistema legal chileno. Hay que usar el Recurso de Protección para reforzar un sistema de libertades e igualdades que sea el mismo para todos los ciudadanos, hay que usar el Recurso de Protección para luchar contra las prácticas discriminatorias. Además, es necesario recordar que en nuestro sistema legal existe un Tribunal Constitucional, así que debe restringirse el uso del Recurso de Protección en materias que puedan ser de competencia de este tribunal.

Asimismo, hay que extender la burocracia judicial a los sectores marginales, reforzando la competencia de los juzgados de policía local y la atención legal gratuita que ha mejorado ostensiblemente en estos últimos años en algunos lugares y promover la mejor vinculación de los jueces con los organismos policiales a nivel local. También es importante dar efectiva protección contra la delincuencia, y para ello debe centralizarse y organizarse mejor la fuerza pública para dedicarla a sus labores propias y poder coordinar a nivel local la labor de los jueces con la de estos organismos. Vinculado a esta idea está el compromiso que deben asumir la fuerza pública y los jueces con la reforma del sistema carcelario, de manera de proveer una adecuada rehabilitación a los reclusos que la requieren.

En definitiva, siguiendo el consejo del decano Roscoe Pound, es bueno en materias relativas a la propiedad y los bienes aplicar estrictamente el derecho y en forma más bien reactiva y discreta. En cambio, en las decisiones judiciales que afecten a las personas en su honra, libertad e igualdad debe adoptarse una actitud más flexible, más comprensiva, más humanitaria, más activa y equitativa. En materias de macroeconomía debe privilegiarse una concepción comprensiva de la función judicial que sea

consecuente con la implementación de los programas estatales. En todas las materias debe buscarse acercar más el derecho a los ciudadanos, divulgando, aunque no diluyendo, las técnicas legales lo más posible. Finalmente, hay que pensar también en cómo coordinar la función de interpretación judicial legislativa estricta, con la creciente constitucionalización, internacionalización y globalización de los conflictos legales que deriva en una mayor discrecionalidad de los jueces.

Y suma y sigue. Pero como dije antes, para generalizar las propias intuiciones y proponer reformas coherentes hay que contar con un diagnóstico claro de la realidad. Este trabajo ha pretendido iniciar una conversación sobre algunos criterios de derecho comparado que pueden servir como hipótesis de trabajo en estudios empíricos futuros y como un recuerdo nostálgico de esos ideales criollos republicanos que se inspiraron en los poderosos ecos de la Revolución Francesa de 1789. □

POSIBLES REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL*

Miguel González P.**

El presente trabajo resume las proposiciones del autor en torno a las reformas a la legislación sobre medios de comunicación social, algunas de las cuales han sido recogidas en los proyectos de ley actualmente en elaboración sobre este tema.

Si bien en este último año han dejado de tener vigencia disposiciones restrictivas y sancionadoras —como las derivadas del Estado de Emergencia, del artículo 24 transitorio de la Constitución de 1980, de la ley antiterrorista, del artículo 8º de la Constitución, entre otras—, se señala que los medios de comunicación, en general, consideran demasiado drástica la reglamentación relativa a los delitos contra las personas introducida a la ley de prensa por la ley 18.313 de 1984. A su vez, el autor estima necesario atenuar o suprimir sanciones establecidas en la Ley de Seguridad del Estado y Código de Justicia Militar.

*Basado en el trabajo del autor, "Posibles Reformas a las Leyes sobre Medios de Comunicación Social", *Documento de Trabajo* 129 del Centro de Estudios Públicos (marzo 1990).

**Abogado, periodista e investigador del Centro de Estudios Públicos. Consultor sobre legislación de prensa de la Asociación Nacional de Prensa. Coautor del libro *Régimen Jurídico de la Prensa Chilena 1810-1987*.

Introducción

La libertad de prensa se pone bajo la suprema tuición y cuidados del Senado, quien en todos los tiempos debe responder al Gobierno y a los chilenos del encargo más sagrado que le ha confiado la patria. Un senador nombrado por su cuerpo es el especialmente comisionado para velar sobre esa libertad.

Así disponía el artículo 3º de la primera "Ley de Prensa" chilena, el Decreto de la Junta de Gobierno del 23 de junio de 1813.

Desde esa época a la actual se han dictado leyes de prensa en 1928, 1946, 1872, 1925, 1964, 1967. La ley N° 16.643 se encuentra actualmente en vigencia con algunas modificaciones, siendo las más importantes las contenidas en la ley 18.313 de 1984, que modificó los casos y las sanciones en los delitos que afectan a la honra de las personas.

Existe además un vasto número de leyes, decretos leyes y decretos que se refieren a la prensa, especialmente restringiendo el ejercicio de la libertad de prensa o estableciendo delitos que pueden ser cometidos a través de los medios de comunicación.

No obstante, es necesario hacer notar que en el último tiempo, en forma previa al plebiscito y a la elección presidencial, quedaron sin efecto varias de estas disposiciones, entre las cuales mencionamos:

- las restricciones propias del Estado de Emergencia, tanto por el término de éste como por la derogación de las facultades restrictivas que este estado conllevaba;
- la prohibición de difundir determinadas informaciones, derivada también de los estados de emergencia;
- las restricciones derivadas del Estado de Peligro de Perturbación de la Paz Interior, establecido en la disposición 24ª transitoria de la Constitución, entre las cuales la más importante era la que requería de permiso previo del Ministerio del Interior para la función, edición o circulación de nuevas publicaciones;
- las sanciones que establecía la ley N° 18.015, que quedaron sin aplicación porque castigaba las infracciones a las medidas restrictivas

impuestas en virtud de lo dispuesto en el artículo 24 transitorio ya citado, y del Art. 41, N° 4 de la Constitución, derogado en esta materia por la Reforma Constitucional de 1989;

- los números 12 y 13 del Art. 1° de la ley antiterrorista, que establecían sanciones por incitar públicamente o hacer apología de actos terroristas, derogados por ley del 22 de febrero de 1990;
- la ley 17.983 y su Reglamento, que establecían el secreto para determinados proyectos de ley que se tramitaren en la Junta de Gobierno;
- la ley 18.622 que reglamentaba la aplicación del Art. 8° de la Constitución, que quedó sin aplicación al derogarse las disposiciones de dicho artículo en la última reforma constitucional.

El siguiente trabajo resume el estudio que elaboré a comienzos del año 1989 a solicitud de la Asociación Nacional de la Prensa. Sin embargo, he incluido aquí otros planteamientos posteriores al informe presentado a la Asociación, que derivan de las opiniones recogidas en el debate efectuado en esa ocasión y de las reformas constitucionales aprobadas el año recién pasado.

1. Reformas a la Ley de Abusos de Publicidad (Ley N° 16.643)

La ley básica o estatuto que rige hoy a los Medios de Comunicación Social es la ley N° 16.643 sobre Abusos de Publicidad, considerada por la prensa como una ley equilibrada, que debería ser mantenida, e incluso, en el caso de los artículos que se refieren a los delitos contra las personas, retornarse a su texto original. La idea es que vuelva a ser la Ley de Abusos de Publicidad el centro de la legislación que incide en la labor periodística, ya que actualmente está desplazada por las leyes relativas a la Seguridad del Estado, que son las que originan el mayor número de juicios contra periodistas y medios de comunicación. Para ello se sugiere que el procedimiento y sistemas de responsabilidad que se aplican en la ley mencionada sean comunes para todos los delitos que se relacionen con medios de comunicación.

Las reformas que se proponen son básicamente adaptaciones de dicha ley, producto de la experiencia práctica, y no la alteran en su esencia.

Para seguir el orden de la ley, reseñaremos dichas proposiciones por títulos.

Título I: De la Definición del Derecho y de las Formalidades
Exigidas Para su Ejercicio

Constitución recientemente aprobadas dicho organismo quedó en "Consejo Nacional de Televisión", eliminando su tuición sobre la radiodifusión.

Título II: De las Rectificaciones y del Derecho de Respuesta

En primer lugar, se plantea una reforma de procedimiento: en el actual texto la notificación al periódico de que debe proceder a publicar una rectificación puede efectuarla el notario o receptor judicial dejando una cédula que contenga el texto íntegro de la respuesta al Director, a quien lo reemplace o a cualquier empleado que se encuentre en las oficinas del periódico. La reforma planteada suprime la posibilidad de entregar dicha notificación a "cualquier empleado", ya que esto constituye una seria alteración de los procedimientos normales de notificación judicial.

En segundo lugar, se abre la posibilidad para que el Director pueda negarse a publicar la respuesta, cuando ella no se ajuste a las exigencias legales o sea atentatoria contra algún otro precepto de la misma ley.

Lo anterior debido a la costumbre de hacer uso del derecho de respuesta en forma abusiva, excediéndose en la extensión de ella o, lo que es más común, no limitándose a aclarar o rectificar, sino que extendiéndose en consideraciones ofensivas para el medio o los periodistas, o refiriéndose a otros hechos ajenos al que motiva la contestación.

El texto propuesto es el siguiente:

"El Director del órgano de difusión sólo podrá negarse a insertar o difundir la respuesta cuando ella no se ajuste a las exigencias de este artículo o sea atentoria contra algún otro precepto de esta misma ley. Se presume su negativa al no publicar o difundir la respuesta en el plazo antes señalado."

En ese caso el afectado conserva su derecho de recurrir al tribunal competente, para que en definitiva resuelva si procede o no efectuar la publicación de la respuesta. Y si encuentra que la negativa es totalmente infundada, puede aplicar una multa al Director del medio, sin perjuicio de que, de acuerdo a las reglas generales, éste pueda ser condenado a pagar las costas del procedimiento judicial.

Como producto de la desobediencia del medio puede llegarse, eventualmente, a la suspensión definitiva de su publicación o de sus transmisiones. En ese caso la ley establece una indemnización especial para el personal que pierde su fuente laboral, equivalente a un mes por año de servicio, además de la que pudiera corresponderle por aplicación de la ley del trabajo. Para evitar duplicidades, proponemos que en el caso señalado se

considere que los contratos de trabajo del personal han terminado por desahucio del empleador, sin aviso previo, y en consecuencia procedan las indemnizaciones previstas en el Código del Trabajo.

Título III: De los Delitos Cometidos por Medio de la Imprenta u otra Forma de Difusión

Este título podría cambiarse por:

Título III: *De los Delitos Cometidos a Través de los Medios de Comunicación Social*

I Provocación a los Delitos

El artículo 16 de la ley, que encabeza este título, detalla qué se entiende por medios de difusión, enumerándolos y terminando con una frase que incluye "en general, cualquier artificio apto para fijar, grabar, reproducir o transmitir la palabra, cualquiera que sea la forma de expresión que se utilice, sonidos o imágenes".

La reforma consiste en cambiar, en primer lugar, la frase "medios de difusión" por "medios de comunicación social", y, en la frase final, a "cualquier artificio apto para fijar, grabar, reproducir o transmitir", agregar la palabra al "público".

Lo anterior, debido a que en la actual definición caben no sólo medios de comunicación social, sino también medios de comunicación individual o particular, como sería por ejemplo un teléfono, el cual es apto para transmitir la palabra, pero no para hacerlo "al público", que es la característica propia de la comunicación social. Según la redacción actual, respecto de los impresos se señala que "se vendan, distribuyan o expongan en lugares o reuniones públicas", pero no se hace esa salvedad respecto de la radio y los demás medios.

Sería conveniente además aprovechar de definir, para los efectos de las publicaciones legales, la palabra "diario", dado que una de las últimas reformas introducidas al Código de Procedimiento Civil reemplazó la palabra "periódico" por "diario", en varios artículos que ordenan efectuar notificaciones por dichos medios.

Esto ocasiona problemas, ya que el concepto de "diario" no puede aplicarse en forma literal en el caso de aquellos periódicos que no aparecen

uno o dos días en la semana, pero que en su forma y contenido obedecen al sentido que se da a la palabra diario.

Una definición podría ser la siguiente:

"Para los efectos de las notificaciones que deban efectuarse a través de un 'diario', se entiende por tal aquel escrito periódico que cumpla con los siguientes requisitos:

- "a) Los señalados en el artículo 6º de la presente ley;
- "b) Que sea de contenido informativo, sobre temas generales de actualidad;
- "c) De adquisición libre y pagada, por venta directa o suscripciones;
- "d) Que se publique con una frecuencia no inferior a tres días a la semana.

"El cumplimiento de los requisitos señalados podrá ser revisado y certificado por el Director de la Biblioteca Nacional, a petición de cualquier interesado."

De esta forma se resguardaría el interés tenido en vista por la ley, de que las notificaciones que se publiquen se efectúen en un periódico que esté declarado ante la Biblioteca Nacional, que tenga una estabilidad y regularidad de publicación y que esté al alcance del público en general. Dada la experiencia reciente, en que algunos pequeños medios han recurrido al artificio de aparecer diariamente, pero cambiando simplemente la fecha y repitiendo ediciones, se hace necesario este control y certificación de la Biblioteca, para impedir fraudes que en definitiva hacen que la notificación por un diario de ciertas actuaciones judiciales no llegue realmente al público.

II Noticias Falsas no Autorizadas

Sin modificaciones

DI Delitos Contra las Buenas Costumbres

Sin modificaciones

IV Delitos Contra las Personas

Los artículos relativos a los delitos contra las personas fueron modificados por la ley N° 18.313, de 1984, la que mereció fuertes críticas de parte de los organismos vinculados a la prensa y la radio. Con motivo de la discusión de dicha ley, una comisión, formada por los profesores José Luis Cea, Alfredo Etcheberry, Sergio Contardo y Tomás Mac Hale, elaboró un articulado alternativo.

Sin embargo, planteó en forma previa que lo más acertado sería derogar derechamente dicha ley, por cuanto se trata de una ley penal especial relativa sólo a los medios de comunicación, estimando que la protección a la honra y a la intimidad de las personas debiera extenderse ante cualquier atentado contra dichos bienes jurídicos, y no solamente los que se comentan a través de los medios de comunicación social.

En los artículos propuestos se mantienen como figuras delictivas las de injuria y calumnia, elevando las penas pecuniarias, pero no a los extremos a los que llevó dichas penas la reforma comentada.

Se elevan también las sanciones para el delito de extorsión a través de los medios de comunicación social. Se precisa en forma detallada el concepto de "familia" y el de "familiares", en la siguiente forma:

"Para todos los efectos relativos a esta ley, se entenderá por "familia" o "familiares" de una persona:

- "a) El cónyuge;
- "b) Los ascendientes y descendientes legítimos hasta el segundo grado de consanguinidad;
- "c) Los padres y los hijos naturales;
- "d) Los ascendientes y descendientes hasta el primer grado de afinidad legítima."

Se establece una presunción de no delictividad de las críticas literarias, artísticas, científicas e históricas, y se mantiene la *exceptio veritatis*, es decir, la posibilidad de probar la veracidad de las informaciones estimadas injuriosas o calumniosas, en los siguientes casos:

"Al inculpado de haber causado injuria por alguno de los medios señalados en el artículo 16 no le será admitida prueba sobre la verdad de sus expresiones, sino cuando hubiere imputado hechos determinados y concu- rrieren también una o más de las circunstancias siguientes:

- "a) Que exista un interés público real en la divulgación de los hechos imputados.
- "b) Que el afectado ejerza funciones públicas y las imputaciones se refieran a hechos propios del ejercicio de las mismas, y
- "c) Que la imputación se refiera a directores o administradores de empre- sas comerciales, industriales o financieras que solicitaren pública- mente capitales o créditos, y verse sobre hechos relativos a su de- sempeño en tales calidades o sobre el estado de los negocios de las empresas en cuestión.

"En estos casos, si se probare la verdad de la imputación el acusado será sobreseído definitivamente o absuelto de la acusación."

En cuanto a la protección de la intimidad, la comisión elaboró un texto alternativo que a su juicio se acerca más al texto constitucional de origen, especificando el daño que puede causar la imputación de hechos determinados relativos a la vida privada o familiar de una persona. También se reglamenta en igual forma la publicidad de imágenes o grabaciones de la vida privada de una persona, obtenidas sin su consentimiento y que le provocan daño. Junto con ello se detallan en forma específica hechos que no pueden considerarse como pertenecientes a la vida privada, evitando criterios demasiado generales.

De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución, en el sentido de que se sanciona el daño que se causa injustificadamente a la intimidad de una persona, se establecen dos causales de justificación, que serían la *excepto veritatis*, cuando haya un interés público real, y la posibilidad de que la persona afectada exija al inculpado que pruebe sus afirmaciones, a fin de lograr una constancia judicial si en definitiva dichas afirmaciones no pueden probarse, conjuntamente con las respectivas sanciones.

Lo anterior se incluye en una nueva redacción del artículo 22, que quedaría de la siguiente forma:

"Art. 22º: La imputación de hechos determinados relativos a la vida privada o familiar de una persona, difundida a través de alguno de los medios

señalados en el artículo 16, efectuada sin autorización de ésta, y que provocare a su respecto la hostilidad, el menosprecio o el ridículo, será sancionada con la pena de multa de diez a cincuenta ingresos mínimos mensuales. En caso de reiteración o reincidencia en relación con una misma persona, se impondrá además la pena de reclusión menor en su grado mínimo.

"En las mismas penas incurrirán quienes grabaren palabras o captaren imágenes de otro, no destinadas a la publicidad y sin consentimiento del afectado, si las difundieren por alguno de los medios señalados en el artículo 16 y provocaren las consecuencias señaladas en el inciso anterior.

"No son relativos a la vida privada o familiar de una persona los siguientes hechos:

- "a) Los referentes al desempeño de funciones públicas;
- "b) Los realizados en el ejercicio de una profesión u oficio, sin perjuicio de las disposiciones que obligan al secreto profesional;
- "c) Los que consisten en actividades a las cuales haya tenido libre acceso el público, a título gratuito u oneroso;
- "d) Las actuaciones que, con el consentimiento del interesado, hayan sido captadas o difundidas por alguno de los medios señalados en el artículo 16;
- "e) Los acontecimientos o manifestaciones de que el interesado haya dejado testimonio en registros o archivos públicos, y
- "f) Los consistentes en la ejecución de delitos de acción pública o participación culpable en los mismos.

"Se considerarán en todo caso pertenecientes a la vida privada los hechos relativos a la vida sexual, conyugal y doméstica de una persona, salvo que ellos consistieren en delitos de acción pública y hubieren sido cometidos con grave escándalo.

"Al inculpado de cometer el delito contemplado en el inciso primero de este artículo se le admitirá prueba de verdad de la imputación:

- "a) Si acreditare que el hecho verdadero imputado, aunque perteneciente a la vida privada, tiene grave importancia respecto del desempeño

correcto y eficaz de la función pública, profesión u oficio del afectado, o

- "b) Si el ofendido exigiere la prueba de la verdad de la imputación contra él dirigida, y siempre que dicha prueba no afectare el honor o los legítimos secretos de tercero.

"En tales casos, probada la verdad de la imputación, el inculcado quedará exento de pena."

Se reglamentan y limitan también las circunstancias en que se obtiene indemnización por daño moral, proponiendo un nuevo texto para el artículo 34.

A los delitos contra la honra y la intimidad se les da el carácter de delitos de acción privada, al igual que a los de injuria y calumnia.

Se limita por último el plazo de prescripción de estos delitos a 30 días.

V Prohibiciones y Casos de Inmunidad

El artículo 25 otorga a los tribunales la facultad de "prohibir la divulgación por cualquier medio de difusión de informaciones concernientes a determinados juicios de que conozcan".

En él no se especifica si dicha prohibición tendrá valor en el territorio jurisdiccional del tribunal respectivo o en todo el país. La forma de notificar dicha prohibición es a través de una publicación en uno o más diarios, pero podría ocurrir que una prohibición sea decretada por un juez, en un lugar muy remoto, publicada en la prensa local y luego sea sancionado un medio de comunicación con sede en Santiago o en otra ciudad distinta.

Por ello, se sugiere agregar en el inciso primero: "prohibir la divulgación por cualquier medio de comunicación social, a nivel regional o nacional"; en el inciso segundo, en vez de señalar que la prohibición será publicada en periódicos "del departamento o de la capital de la provincia" por "de la capital regional o de circulación nacional, según corresponda".

De esta manera, el juez tendrá la alternativa de extender la prohibición, según su importancia, a nivel regional o nacional, y deberá notificarla en dichos niveles, según corresponda.

En el mismo artículo 25, donde señala que contra dicha resolución pueden recurrir "las partes o por cualquier periodista colegiado", reemplazarlo por "las partes o por cualquier interesado". La palabra interesado se

entiende de acuerdo a la interpretación que le dan los tribunales, es decir, basta con acreditar que la persona se siente perjudicada en su libertad para informar o ser informado, para que pueda hacer uso del recurso. Con esto se evita acreditación de personerías que puede ser engorrosa.

El artículo 26 señala que "las ofensas al honor de las personas, a las buenas costumbres y a la seguridad interior o exterior del Estado que se cometieren por alguno de los medios de difusión que señala el artículo 16, serán sancionadas en conformidad a las disposiciones del Código Penal, de la Ley de Seguridad Interior del Estado y de la presente ley".

Aparte de sustituir la frase "medios de difusión" por "medios de comunicación social" y "Ley de Seguridad Interior del Estado" por "Ley de Seguridad del Estado", creemos que esta norma debe ser interpretada en el sentido de que no pueden establecerse sanciones para las ofensas o delitos cometidos a través de alguno de los medios regidos por esta ley en otros cuerpos legales. Al ser ésta una ley de quorum calificado, reglamentaria de la Constitución, vendría a derogar otras leyes, que no sean las enumeradas, en lo que a estos delitos se refiere. Por ejemplo, el artículo 8º de la Ley de Control de Armas. Se volvería así, en parte, a recuperar el sentido que tenían las antiguas leyes de prensa, que establecían para la imprenta el "privilegio o fuero" de ser juzgadas por una ley especial.

En todo caso, las disposiciones que, dentro de las leyes enumeradas, establezcan nuevos delitos o modifiquen los actuales, relativos a los medios de comunicación social, deben ser de quorum calificado.

Más completo, en definitiva, sería eliminar la referencia al Código Penal y Ley de Seguridad del Estado y trasladar todas las disposiciones pertinentes a esta ley.

En el artículo 27 se debe suprimir la frase "y en el artículo 186 del Código Sanitario", ya que no existe dicho artículo en el actual código del ramo.

En el artículo 28, que habla de que "los Senadores y Diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos", es necesario tener presente las siguientes consideraciones: que la Constitución de 1980 limitó la inviolabilidad de los parlamentarios, especificando cuándo se entiende que están desempeñando sus cargos. Esto trae como consecuencia que va a ser necesario distinguir opiniones que generan responsabilidades de aquellas que no las generan.

Por eso creemos necesario eximir a los medios de comunicación de tener que hacer esa distinción, agregando un tercer inciso, entre el primero y el segundo, que señale: "Los medios de comunicación social se eximirán de

responsabilidad respecto de las opiniones difundidas, probando que son fieles a lo expresado por dichos parlamentarios".

Con esto se evita, además, el largo debate desarrollado en la jurisprudencia, respecto a si los medios son o no responsables al reproducir opiniones de los parlamentarios que pueden ser consideradas delictuosas, el cual se verá acentuado a futuro por las limitaciones al fuero ya mencionadas. Se distingue además claramente entre la responsabilidad del medio respecto de la información sobre opiniones ajenas y la derivada de sus opiniones propias.

Título IV: Del Procedimiento y Reglas Generales

El artículo 29 establece, como regla general, que la responsabilidad penal por los delitos sancionados en el título III de la ley (delitos contra las buenas costumbres) se determinará de conformidad con las reglas generales del Código Penal y el artículo 39, inciso segundo, Código de Procedimiento Penal. Y a continuación enumera varios casos particulares en que se considerará también autores del delito, entre otros, al Director del medio de comunicación social. Se exime de responsabilidad a los directores si prueban que no hubo culpa de su parte en la difusión delictuosa.

Se trata de uno de los pocos casos en que nuestra legislación consagra lo que en derecho civil se denomina "responsabilidad por el hecho ajeno", con la salvedad de que en este caso la responsabilidad es de carácter penal y civil.

La modificación que se propone consiste en ampliar la exención, quedando el artículo en la siguiente forma, en su inciso final:

"Quedarán exentas de responsabilidad penal y civil las personas señaladas en las letras a) y c) cuando acrediten de modo irrefragable que no hubo culpa de su parte en la difusión delictuosa y cuando se trate de artículos firmados por su autor.

"Cuando se trate de artículos firmados o declaraciones de terceros, se eximirán de responsabilidad probando claramente haber reproducido en forma fiel dichos escritos o declaraciones e identificando claramente a su autor o autores."

En el artículo 33, el ejercicio de la acción civil y las consecuencias de la sentencia absolutoria y del sobreseimiento definitivo en materia penal se remiten a las reglas generales.

El artículo 34 se sustituye, de acuerdo al proyecto de la comisión mencionada en la parte relativa a las personas, reglamentando en forma más

precisa respecto de la reparación del daño moral, limitando su oportunidad y su cuantía. El artículo nuevo sería el siguiente:

"La indemnización de perjuicios proveniente de los delitos sancionados en los artículos 21 y 22, podrá hacerse extensiva al daño pecuniario que sea consecuencia de la depresión moral sufrida con motivo del delito por la víctima o su familia, y aun a la reparación del daño meramente moral que tales personas acrediten haber recibido. Si la acción civil fuere ejercida por el ofendido, no podrán ejercerla sus familiares. Si sólo la ejercieren éstos, deberán obrar todos conjuntamente y constituir un solo mandatario.

"El tribunal fijará la cuantía de la indemnización tomando en cuenta los antecedentes que resultaren del proceso sobre la efectividad y gravedad del daño sufrido, las facultades económicas del ofensor, la calidad de las personas, las circunstancias del hecho y las consecuencias de la imputación para el ofendido. En ningún caso la indemnización otorgada por este concepto podrá exceder de cinco veces el límite máximo de la multa prevista por la ley para la respectiva infracción."

Se propone derogar el artículo 34A, por innecesario, y el inciso segundo del artículo 35, que se refiere a la competencia del Tribunal y al privilegio de pobreza, los cuales deben regirse por las reglas generales.

El artículo 38 señala que habrá acción pública para perseguir los delitos penados en la ley, salvo los de injuria y calumnia que son de acción privada, y a continuación exime del impuesto del papel sellado a determinadas instituciones (impuesto hoy derogado). Finalmente, establece una obligación especial de denunciar los delitos establecidos en los artículos 20 y 26 de la ley para los Fiscales de las Cortes de Apelaciones.

En este artículo se propone eliminar los incisos segundo y tercero y aprovechar la oportunidad para señalar que, en el caso de querella, si en definitiva ésta no es acogida, por las razones que se indican, se deberá condenar en costas al querellante.

La redacción sería la siguiente:

"Habrá acción pública para perseguir los delitos penados en la presente ley, con excepción de los contemplados en los artículos 21 y 22, que serán de acción privada. Dicha acción corresponderá personalmente al ofendido o a las demás personas señaladas en el artículo 21.

"Si se dictare sobreseimiento definitivo o sentencia absolutoria por no ser constitutivos de delito los hechos que motivaron la querella, o por estar acreditado que ellos no se verificaron o por haberse establecido la inocencia del querellado, la respectiva resolución condenará necesariamente en costas al querellante."

En el artículo 40 se otorga a las partes el derecho de pedir un informe al Colegio de Periodistas (actualmente Asociación Gremial) o a la Asociación de Radiodifusores de Chile, sobre aspectos técnicos del ejercicio profesional. Se estima necesario extender esta posibilidad a la Asociación Nacional de la Prensa, especialmente debido a que puede aportar información precisa acerca del manejo interno de un periódico, especialmente para determinar responsabilidades.

En el artículo 43, de acuerdo al proyecto de la Comisión, se agrega al final del inciso primero la siguiente frase: "En el caso del delito previsto en el artículo 22, el plazo de prescripción de la acción penal será de 30 días".

El artículo 45, que define el sueldo vital para los efectos de esta ley, se sustituye por el siguiente:

"Cada vez que en esta ley se haga referencia a ingresos mínimos, se entenderá hecha al ingreso mínimo vigente, sin incrementarlo."

En el artículo 47 se sustituye el tope de la pena por reincidencia, de 100 sueldos vitales por "200 ingresos mínimos".

Se deroga el artículo 48, que imponía al juez la obligación de comunicar cualquier denuncia o querrela relativa a esta ley al Consejo Regional del Colegio de Periodistas.

El artículo 49 contiene normas sobre la publicación y circulación de mapas relativos al territorio de Chile. Contiene una norma específica sobre la confección de cartas del territorio, materia que se encuentra reglamentada en otras leyes. Por lo anterior, conviene reemplazar este inciso tercero por uno que aclare la situación de los mapas o croquis que aparecen en los medios de comunicación, para lo cual se sugiere el siguiente texto: "Corresponderá a la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado autorizar la edición y circulación de los instrumentos señalados cuando en ellos figuren lugares fronterizos de Chile. No será necesaria la autorización cuando sólo se trate de croquis para señalar la ubicación de determinados lugares de interés noticioso, ni cuando se reproduzcan mapas previamente autorizados".

2. Otras Disposiciones que se Refieren a los Medios de Comunicación Social

Existen una serie de disposiciones legales que se refieren a los medios de comunicación social, que no están contenidas en la Ley de Abusos de Publicidad, algunas de las cuales también requieren ser modificadas.

Ley N° 18.015

Deben derogarse los siguientes artículos de la ley N° 18.015, dado que las disposiciones a las que se refieren no están vigentes: la 24ª. transitoria de la Constitución por haberse cumplido el período de vigencia, y las facultades del artículo 41 N° 4 relacionadas con la prensa fueron derogadas por la reforma constitucional de 1989:

"Art. 1º: El que quebrante o infringere las medidas adoptadas por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le confiere la disposición vigésimo cuarta transitoria de la Constitución Política de la República de Chile, será castigado con las penas que, para cada caso, se indican a continuación:

"Art. 3º: La infracción a las medidas adoptadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 41 N° 4º, o por la disposición vigésimo cuarta transitoria, letra b), de la Constitución Política de la República de Chile que se refieran a la libertad de información será sancionada con la pena de multa de 10 a 100 unidades tributarias anuales.

"La reincidencia en la infracción de las medidas a que alude este artículo será sancionada con el doble de la multa impuesta en la sentencia anterior. En ningún caso esta multa podrá exceder de 200 unidades tributarias anuales.

"Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 15 del Código Penal y 39 del Código de Procedimiento Penal, también serán consideradas autores del delito que establece este artículo las personas señaladas en las letras a) y c) del artículo 29 de la Ley N° 16.643 sobre Abusos de Publicidad, según corresponda, en sus respectivos casos.

"Si el condenado no enterare en arcas fiscales el importe de la multa dentro del quinto día de ejecutoriada la sentencia, sufrirá por vía de sustitución y apremio un día de reclusión por cada unidad tributaria anual, y hasta por un máximo de noventa días."

Ley N° 12.927 Sobre Seguridad del Estado

Esta ley contiene una enumeración de delitos contra la seguridad exterior, soberanía nacional, seguridad interior y orden público, algunos de los cuales pueden ser cometidos a través de los medios de comunicación social.

Como observación general es necesario separar claramente las penas posibles para quienes "inciten, promuevan o fomenten" hechos

delictuales descritos en los artículos pertinentes, y para quienes "ejecuten" determinadas acciones, ya que actualmente ambos casos están sometidos a las mismas penas. Para la primera alternativa, deberían sustituirse las penas corporales por penas pecuniarias o suspensiones.

El artículo 9 de la ley señala: "Queda prohibida la circulación, remisión y transmisión por los servicios de Correos, Telégrafos, Cables, Aduanas y Transportes, de diarios, revistas u otros impresos o noticias constitutivos de delitos sancionados por esta ley, salvo que se trate de la difusión de doctrinas filosóficas o materias históricas, técnicas o teóricas.

"Los Intendentes y Gobernadores y los Jefes, Administradores o encargados de esas reparticiones o servicios, podrán suspender hasta 24 horas la remisión, envío, transporte o transmisión de tales impresos, documentos o periódicos y darán cuenta de ello, dentro del mismo plazo, al Juez del Crimen correspondiente, quien breve y sumariamente resolverá si da curso o no a su envío, transporte, transmisión, comunicación o distribución.

"Los funcionarios o empleados a que se refiere el inciso precedente, que no dieran cumplimiento a la obligación que por él se les impone, serán castigados con arreglo al artículo 253 del Código Penal.

"Salvo en los casos expresamente señalados por las leyes, ninguna autoridad podrá proceder a la detención o apertura de la correspondencia epistolar o imponer censura sobre la prensa o comunicaciones telefónicas o radiales."

Este artículo es inconstitucional por cuanto atenta contra la libertad de opinión y establece censura previa.

El Título V de la ley de Seguridad del Estado, que se denomina "disposiciones generales", se refiere específicamente a la comisión de delitos por parte de los medios de comunicación social, y dicta normas sobre responsabilidades y faculta a los tribunales para suspender en forma preventiva a los medios de comunicación, es decir, antes de determinar si son culpables o no del delito del cual se les acusa.

De acuerdo a lo señalado más arriba, en el sentido de remitir a la ley de abusos de publicidad todo lo relacionado con el juzgamiento de los delitos cometidos a través de los medios de comunicación, proponemos que se reemplacen todas las normas contenidas en este título (artículos 16 a 21), por la siguiente:

"Artículo 16°.

Si por alguno de los medios de comunicación señalados en el artículo 16 de la Ley de Abusos de Publicidad se cometiere algún delito de los enumerados precedentemente, la determinación de la responsabilidad y su

juzgamiento se harán conforme a las disposiciones contenidas en el título IV de la mencionada ley, y se iniciarán de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley."

Respecto del título VI, que se refiere a la jurisdicción y procedimiento, es necesario sustraer a los civiles de la competencia de los Tribunales Militares, de tal manera que siempre conozca de estas causas, salvo que sean delitos cometidos exclusivamente por militares, un Ministro de Corte de Apelaciones.

Ley N° 17.798 Sobre Control de Armas

El artículo 8° de esta ley, en su parte pertinente dice:

"Los que... incitaren o indujeren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas, armadas con algunos de los elementos indicados en el artículo 3°, serán sancionados con la pena de presidio menor en sus grados medio a máximo"...

Este artículo es redundante respecto a lo establecido en los artículos 4 y 6 de la Ley de Seguridad del Estado, por lo que debería derogarse. De no ser así, debería en todo caso agregársele el siguiente inciso:

"Si este delito se comete a través de un medio de comunicación social, su sanción se regirá por el artículo 19 de la Ley de Abusos de Publicidad, y la determinación de la responsabilidad y su juzgamiento se regirán por las normas del Título IV de la mencionada ley."

Decreto Ley N° 1.009 Sobre Protección de Derechos de los Detenidos por Delitos contra la Seguridad Nacional

Debería derogarse el siguiente artículo, por cuanto establece como delito el "inducir a la preparación" para cometer un delito, conducta muy vaga y que tiene como consecuencia una pena desproporcionada:

"Art. 2º: El que induzca o transmita órdenes, instrucciones, informaciones o comunicaciones que preparen la perpetración de un delito contra la seguridad del Estado sufrirá la pena de presidio, relegación o extrañamiento menores en cualquiera de sus grados..."

"Durante la vigencia de regímenes de emergencia el tribunal correspondiente podrá aumentar la pena en uno o dos grados.

"Si con arreglo a las normas generales el hecho de que se trata mereciere mayor pena, se aplicarán tales normas preferentemente.

Código de Justicia Militar

De acuerdo con la idea de uniformar la legislación relativa a la prensa, a continuación de los dos artículos siguientes se agregaría el inciso que se indica:

"Art. 255: Será castigado con la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados, el que, sin alcanzar a cometer traición, divulgue en todo o parte, entregue o comunique a personas no autorizadas para ello, planos, mapas, documentos o escritos secretos que interesen a la defensa nacional o seguridad de la República; o comunique o divulgue datos o noticias extraídos de dichos planos, mapas, documentos o escritos; siempre que le hubieren sido confiados o de ellos hubiere tomado conocimiento por razón de su estado, profesión o de una misión gubernativa, o con motivo de las funciones que ejerza o haya ejercido anteriormente.

"Art. 256: La pena del artículo anterior se aplicará en su grado mínimo respecto del que hubiese obtenido extraoficialmente los planos, mapas, documentos o escritos en referencia, o que en la misma forma hubiere tomado conocimiento de ellos."

Se agrega el siguiente inciso:

"Si este delito se comete a través de un medio de comunicación social, su sanción se regirá por el artículo 19 de la Ley de Abusos de Publicidad, y la determinación de la responsabilidad y su juzgamiento se regirán por las normas del Título IV de la mencionada ley".

Lo mismo en el caso del artículo 276:

"Art. 276: El que, fuera del caso contemplado en el artículo anterior, induzca a cualquier alboroto o desorden, de palabra, por escrito o valiéndose de cualquier otro medio, o hiciere llegar a conocimiento de las tropas especies destinadas a causarles disgusto o tibieza en el servicio, o que se murmure de él; será castigado con la pena de reclusión militar mayor en su grado mínimo si fuere oficial, con la de reclusión militar menor en cualquiera de sus grados si cabo, soldado o individuo no militar."

Agregar el siguiente inciso:

"Si el delito se comete a través de un medio de comunicación social, regirá lo dispuesto en el artículo 256 inciso segundo."

Respecto a los artículos 284 y 417 del Código de Justicia Militar, que fueron reformados por la ley N° 18.342, y que son los que han causado más juicios a periodistas en los últimos tiempos, se propone eliminar la frase "a uno de sus miembros", y en definitiva, en el caso de los medios de comunicación social, remitir su juzgamiento a los tribunales establecidos en la ley respectiva, rebajando de paso las penas señaladas.

La actual redacción de los artículos es la siguiente:

"Art. 284: El que amenazare, ofendiere o injuriare de palabra, por escrito o por cualquier otro medio a las Fuerzas Armadas, a uno de sus miembros, unidades, reparticiones, armas, clases o cuerpos determinados, será sancionado con la pena de presidio, relegación o extrañamiento menor en su grado medio a presidio, relegación o extrañamiento mayores en su grado mínimo."

Agregar inciso:

"Si este delito se comete a través de un medio de comunicación social, la determinación de la responsabilidad y su juzgamiento se regirán por las normas del Título IV de la Ley de Abusos de Publicidad."

Art. 417: "El que amenazare, ofendiere o injuriare de palabra, por escrito o por cualquier otro medio a Carabineros, a uno de sus miembros, unidades o reparticiones, sufrirá la pena de presidio, relegación o extrañamiento menores en su grado medio a presidio, relegación o extrañamiento mayores en su grado mínimo".

Agregar inciso:

"Si este delito se comete a través de un medio de comunicación social, la determinación de la responsabilidad y su juzgamiento se regirán por las normas del Título IV de la Ley de Abusos de Publicidad."

Código Penal

En el Código Penal existe un solo artículo que establece sanciones para quien atente contra la libertad de los medios de comunicación social, que es la siguiente:

"Art. 158: Sufrirá la pena de suspensión en sus grados mínimo a medio, si gozare de renta, y la reclusión menor en su grado mínimo o multa de once a veinte sueldos vitales, cuando prestare servicios gratuitos, el empleado público que arbitrariamente:

"1. Impidiere la libre publicación de opiniones por la imprenta en la forma prescrita por la ley."

Proponemos que en la pena se sustituya "once a veinte sueldos vitales" por "once a veinte ingresos mínimos", y reemplazar la frase "por la imprenta" por la frase "por algún medio de comunicación social".

Ley N° 18.045 Sobre Mercado de Valores

El artículo 65 de esta ley señala:

"La publicidad, propaganda y difusión que por cualquier medio hagan emisores, intermediarios de valores, bolsas de valores, corporaciones de agentes de valores y cualquiera otra persona o entidades que participen en una emisión o colocación de valores no podrá contener declaraciones, alusiones o representaciones que puedan inducir a error, equívocos o confusión al público sobre la naturaleza, precios, rentabilidad, rescates, liquidez, garantías o cualesquiera otras características de los valores de oferta pública o de sus emisores.

"Los prospectos y folletos informativos que se utilicen para la difusión y propaganda de una emisión de valores deberán contener la totalidad de la información que la Superintendencia determine y no podrán difundirse si no hubieren sido previamente remitidos al registro de valores.

"La Superintendencia estará facultada para dictar las normas de aplicación general que sean conducentes a asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos precedentes y podrá, en caso de contravención a lo establecido en este artículo o en las normas generales que al respecto hubiere dictado, ordenar al infractor o al director responsable del medio de difusión que modifique o suspenda la publicación sin perjuicio de las demás sanciones que procedan."

Proponemos suprimir la frase: "o al director responsable del medio de difusión", por cuanto dicha frase constituye una especie de censura, no autorizada por la Constitución.

En su reemplazo, se podría agregar en el mismo inciso:

"La Superintendencia podrá hacer uso del derecho a rectificación o respuesta establecido en la Ley de Abusos de Publicidad, respecto a las publicaciones a que se refiere este artículo."

Ley N° 18.556 Orgánica Constitucional Sobre Sistema de Inscripciones electorales y Servicio Electoral

El artículo que se reproduce establece sanciones para el medio de comunicación social que no efectúe publicaciones en la oportunidad que se indica, por lo que se hace necesario introducir un inciso que resguarde al medio si la publicación no fue entregada en forma oportuna:

"Art. 100: Las publicaciones que se ordene hacer en el Diario Oficial se efectuarán en los días 1° o 15 del mes que corresponda, salvo que sean festivos, en cuyo caso se harán en el primer día hábil inmediatamente

siguiente, y siempre que expresamente la ley no disponga una oportunidad distinta.

"Las publicaciones que deban efectuarse en periódicos se harán en alguno que, a juicio del Director del Servicio Electoral, tenga amplia difusión en la localidad respectiva, y si allí no lo hubiere, en el correspondiente de la capital provincial o regional. Sin perjuicio de lo anterior, podrán difundirse avisos por otros medios de comunicación social cuando las circunstancias lo requieran.

"El Director del Servicio Electoral tendrá la obligación de ordenar la difusión y publicación de los anuncios e impresiones que exige esta ley dentro de los plazos establecidos y en forma económica, atendida la importancia del respectivo aviso. Por cada día de retardo en la difusión de tales avisos, el medio de comunicación social incurrirá en una multa de diez unidades tributarias mensuales."

Agregar en el inciso final, cambiando el punto por coma:

"siempre que el aviso a publicar haya sido entregado en forma oportuna, atendida la naturaleza y equipos técnicos del medio respectivo."

LEY N° 18.622 Que Establece Normas sobre los Efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional en las Materias que Indica

De acuerdo a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1989, procede solicitar la derogación completa de esta ley.

Conclusión

En este breve recuento es necesario destacar que, paralelamente a la legislación restrictiva reseñada, se ha desarrollado en la legislación económica la obligación de informar, complemento indispensable del "libre acceso a las fuentes de información", que es una de las garantías contenidas en el concepto de derecho a la información. Es así como en sucesivas leyes se ha establecido que tienen obligación de informar al público sobre determinados asuntos internos las siguientes entidades: las sociedades anónimas abiertas, los bancos, las compañías de seguros, las entidades que transan instrumentos en el mercado de valores, etc. El no cumplimiento de esta obligación informativa puede ser sancionado por la Superintendencia respectiva, a solicitud de cualquier interesado.

Esta obligación de informar no existe en otros ámbitos de la vida nacional.

En resumen, las reformas más urgentes a la legislación de prensa serían las siguientes:

- a) Actualizar la ley 16.643 sobre abusos de publicidad, para que siga siendo la ley básica que regula la actividad periodística.
- b) Disminuir, a sus proporciones originales, las penalidades a los delitos contra el honor de las personas, y con más calma, concordar dicha legislación con la actual Constitución.
- c) Establecer en forma más clara las responsabilidades, evitando la responsabilidad sin culpa de directores y propietarios, cuando se puede individualizar claramente al autor.
- d) Derogar la ley N° 18.015 actualmente inaplicable; el Decreto Ley N° 1.009 sobre inducir a preparar un delito y la ley 18.622, que también quedó sin aplicación al reformarse el artículo 8° de la Constitución.
- e) Establecer que, cuando se cometa a través de un medio de comunicación social un delito penado en otra ley, como por ejemplo Ley de Seguridad del Estado o Código de Justicia Militar, la determinación de la responsabilidad y su juzgamiento se efectúen de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Ley de Abusos de Publicidad.
- f) Proteger el "secreto periodístico" o derecho a no revelar las fuentes de información.
- g) Volver a su antigua redacción los artículos 284 y 417 del Código de Justicia Militar, que castigan los delitos de ofensa e injuria a las Fuerzas Armadas o Carabineros como cuerpo, y no a "uno de sus miembros", y en todo caso, teniendo presente lo recién señalado en la letra e). ☐

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LEGISLACIÓN DE PRENSA*

**Enrique Barros B., Raúl Bertelsen R.
Emilio Filippi M. y Miguel González P.**

Arturo Fontaine Talavera:**

Para mí es un gran honor dar inicio a esta mesa redonda sobre libertad de prensa, materia en la que nuestra institución ha manifestado especial preocupación en diversas publicaciones a lo largo de sus casi diez años de existencia. En esta ocasión se comentará el trabajo elaborado por don Miguel González, en el cual se hacen proposiciones de reforma a la legislación de prensa actual¹. Participarán en esta mesa redonda en calidad de comentaristas los señores Enrique Barros, Raúl Bertelsen y Emilio Filippi.

A través de los últimos siglos, la prensa y en general los medios de comunicación se han ido constituyendo en un poder de gran importancia, y las sociedades han buscado distintas maneras de enmarcar jurídicamente su quehacer. Los medios de comunicación social pueden ser vistos como una forma de adaptación de la especie al crecimiento demográfico. Si en socie-

*Transcripción revisada de las exposiciones presentadas en mesa redonda que se llevó a efecto el día 28 de marzo de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

**Director del Centro de Estudios Públicos.

¹Véase Miguel González P., “Posibles Reformas a la Legislación sobre Medios de Comunicación Social”, *supra*, *Estudios Públicos* 39 (invierno 1990).

dades pequeñas bastaba con la voz y el oído para lograr comunicarse e interactuar, el aumento de la población ha hecho necesario que la especie desarrolle estos medios que hoy son tan naturales al hombre como la voz y el oído. En ese sentido, la libertad de los medios de comunicación es casi tan fundamental como lo que tradicionalmente protegía y protege el *habeas corpus*, es decir, la integridad física de la persona. Pienso, por consiguiente, que la preservación de las libertades de los medios de comunicación es hoy análoga, o muy similar, a conservar las libertades más ligadas al desplazamiento y a la integridad física de las personas.

Dejo con ustedes a don Emilio Filippi.

Emilio Filippi:*

Primeramente deseo manifestar que me alegra mucho el acuerdo sobre el anteproyecto de ley a que se ha llegado hoy entre la Secretaría General de Gobierno y las asociaciones gremiales de la prensa. Me parece necesaria esta aclaración porque el comentario que me sugiere el trabajo de don Miguel González enfoca el asunto en otra dirección, que no excluye mi apoyo y respaldo a lo que se está haciendo actualmente en esta materia.

Más allá de la coyuntura, quisiera comentar el trabajo de Miguel González sobre la base de dos ideas. La primera se refiere al cuidado que se precisa para analizar metódica y sistemáticamente la abundante legislación que existe en nuestro país en relación a los medios de comunicación social. Durante varios años hemos estado requiriendo, en una forma u otra, que se ponga fin al afán restrictivo que caracterizó a los gobernantes del régimen anterior, al igual que a otros en el pasado, y se derogue el cúmulo de disposiciones que afectan la correcta y libre difusión de informaciones y opiniones a través de los medios de comunicación social. Las sugerencias que nos entrega Miguel González son ciertamente dignas de un acabado estudio. Pienso, no obstante, que están muy influidas por un espíritu legalista que lo lleva, quizás sin proponérselo, a seguir un esquema conceptual que se presta a un debate en otro plano. Y de ahí proviene la segunda idea: si bien las proposiciones de simple modificación o derogación de determinadas normas legales pudieron ser lógicas y necesarias en el gobierno autoritario, en la nueva situación que vive Chile las condiciones para ir más lejos son posiblemente inmejorables.

* Abogado y periodista. Ha sido director del diario *El Sur*, de las revistas *Ercilla* y *Hoy*, y actualmente es director del diario *La Epoca* y vicepresidente regional para Chile de la Sociedad Interamericana de la Prensa.

Estoy de acuerdo en que se comience por derogar o modificar todas las disposiciones restrictivas que ofenden el principio de la libertad de expresión. No sería objetable, entonces, que el proyecto de gobierno pretenda por ahora resolver esta necesidad urgente, dejando para más adelante el debate de fondo sobre la legislación definitiva. Por ello, en el trabajo de Miguel González advierto la ausencia de una “declaración de principios” —llamémosla así—, donde se establezcan ciertas cuestiones que estimo esenciales.

Primero, cuando la Constitución garantiza la libertad de emitir opinión e informar sin censura previa, si bien es cierto determina esa prerrogativa, no lo es menos que establece inmediatamente restricciones que se acentúan, a su vez, en otra disposición anterior referida a la vida privada y a la honra de las personas.

Valga al respecto una disquisición: el mundo moderno es el mundo de las libertades. Esa es la tendencia de los pueblos, muchos de ellos cansados de ser determinados por el poder; ellos quieren ser decisivos y en tal dirección apuntan sus reclamos a que las grandes libertades sean protegidas y no menoscabadas. Una de las libertades principales es la de prensa, que al decir de un recordado periodista chileno “es la piedra angular de todos los derechos”, lo cual nos lleva a buscar en ella el sostén de la democracia. Porque la democracia es el resultado de la participación de los ciudadanos y ésta no es posible ni es real sin una prensa auténticamente libre. Por eso otros países, Estados Unidos, por ejemplo, se limitan en sus legislaciones a garantizar la libertad de información y de opinión. La Constitución norteamericana señala, en su primera enmienda, que está prohibido dictar leyes que impidan el ejercicio de ese derecho, con lo cual sanciona como inconstitucional todo intento de restringirlo. En Chile, en cambio, la Constitución obliga a dictar leyes restrictivas, y junto con expresar declaratoriamente que aquí se garantiza la libertad de emitir opinión e informar, se indica que debe dictarse una ley para castigar los supuestos abusos, otorgando de esa manera un cheque en blanco al legislador para que indique cuáles son esos abusos y la penalidad que les corresponde, aparte de establecer, en otra parte, la tipificación de un delito concreto, so pretexto de la protección y respeto a la vida pública y privada y a la honra de la persona y su familia.

Segundo, los periodistas del mundo entero hemos sostenido, muy románticamente, que la necesidad de proteger el derecho de la prensa de actuar libre del temor a la represalia o la persecución es fundamental. Algunos han afirmado que la mejor legislación de prensa es aquella que no existe, dando a entender con ello que están de acuerdo con Jefferson cuan-

do advertía que entre una nación sin gobierno y una sin prensa libre prefería la primera, exageración que le permitía subrayar cuál era su aprecio por el derecho del pueblo a ser veraz y oportunamente informado.

Colocados en una posición realista, y aceptando naturalmente la conveniencia de que exista una legislación que regule las relaciones entre la prensa y la sociedad, pienso que es indispensable cambiar el orden de las prioridades. En ese sentido, sugiero que luchemos por la dictación de una ley que garantice la libertad de prensa y no que la restrinja. Creo que el hecho de que exista una ley que se denomine “de abusos de publicidad” revela, desde luego, algo más que la necesidad de establecer los parámetros dentro de los cuales ha de moverse la prensa sin una categorización a priori: como la prensa abusa, requiere de una ley, es decir, se legisla para lo adjetivo de la función y no para lo sustantivo. Porque lo principal no es que a través de la prensa se puede abusar, sino que la prensa funcione en un régimen de libertad. De modo que lo que se necesita es una ley que establezca los instrumentos con que cuenta la prensa para asegurar que nadie coartará sus derechos, sin perjuicio de que responda a su vez, de los abusos que se puedan cometer en el ejercicio de esa actividad: lo primero es el derecho; después, la sanción por su abuso. Propongo, en consecuencia, que la ley se denomine “sobre la libertad de información y opinión”, y no de “abusos de publicidad”. Pero, como no se trata sólo de un cambio de nombre, sugiero que se establezcan además ciertos requerimientos básicos como los que señalaré en el punto siguiente.

Tercero, lo esencial es la libertad de información y de opinión; quien la obstaculiza debe ser sancionado por impedir un derecho fundamental. Y, en ese sentido, cualquiera legislación debiera considerar el acceso a las fuentes de información; el respeto al secreto profesional; la cláusula de conciencia para los periodistas; la no discriminación entre los medios de comunicación en lo relativo a la venta de papel, tinta, máquinas e insumos necesarios para operar esos medios; la libre distribución de los impresos; el derecho a la crítica política, económica e ideológica, además de las críticas literarias, artísticas y otras; el derecho a investigar sin cortapisas las actividades de los hombres públicos y, en fin, la garantía de que la actividad periodística no será objeto de vejámenes, limitaciones arbitrarias, discrecionalidad o abuso funcionario. Si la ley comenzara por el principio, es decir, asegurando la libertad de prensa de manera taxativa y sancionando a quienes traten de impedirla, tendría justificación moral incluir aquellas acciones cometidas por medio de la prensa y que, a su vez, atenten contra la honra o el buen nombre de las personas.

Las proposiciones que hace Miguel González tienden más bien, y creo que con buen criterio dada la estructura de la ley que hay que modificar, a establecer las excepciones a las cuales puede recurrir el periodista cuando es acusado de cometer algún delito o abuso. Yo estimo, en cambio, que una ley futura debe asegurar primero el derecho y, después, señalar el castigo cuando se abusa de aquél. Si bien es cierto que el Código Penal establece en su artículo 159 que se sancionará con reclusión menor y multa al empleado público que impidiere la libre publicación de opiniones por la imprenta, otras normas, como algunas de las leyes de seguridad del Estado, autorizan de hecho la censura previa, contrariando incluso lo que señala la Constitución, como bien lo observa Miguel en su estudio. De modo que el propósito del legislador de resguardar la libertad de expresión —la de opinión, no de información— queda trunco por otras leyes que lo sobrepasan; por eso insisto en algo que Miguel González hace en su trabajo: remitir a la llamada “ley de abusos de publicidad” —que yo propongo sea “sobre libertad de información y opinión”— todas las referencias al tema existentes en la copiosa legislación represiva vigente en Chile.

Esto incluye, por cierto, los ya famosos artículos 284 y 417 del Código de Justicia Militar, por los cuales se castiga con penas que llegan hasta los diez años de presidio, relegación o entrañamiento a quien amenazar, ofendiere o injuriar de palabra, por escrito o por cualquier otro medio a las Fuerzas Armadas, a uno de sus miembros, unidades, reparticiones, armas, clases o cuerpos determinados, aplicándose igual pena a quien hiciere lo mismo con Carabineros. La exageración de esta medida que permitió al régimen anterior procesar a muchos periodistas por el delito de opinar acerca del gobierno de las Fuerzas Armadas y de sus integrantes, necesariamente habrá de ser derogada y restablecida la redacción original y la penalidad moderada que existían en el Código antes de su modificación, es decir, sólo ofensas a la institución y penas de hasta 61 días de cárcel o multa. En todo caso, Miguel González propone que se remita la comisión de esos hechos a la “ley de abusos de publicidad”, lo cual significará sacar desde la jurisdicción castrense los llamados delitos de opinión.

Quiero decir, por último, que el trabajo de Miguel González es un real aporte a un tema que merece toda nuestra atención. Justamente por su importancia, estimo que un debate serio y a fondo acerca de la doctrina y la praxis involucradas en el asunto sólo podrá hacerse a partir de esta visión de conjunto que Miguel ha realizado con acucia y profesionalismo. Las observaciones críticas que he formulado no obstan reiterar mi aprecio por el documento que estamos comentando y mi convicción de que es muy útil

para poner este apasionante tema en la mesa de las discusiones para que la aurora democrática también llegue a la prensa.

Raúl Bertelsen:*

“No se debería tratar de los derechos del hombre sin tener en cuenta sus deberes correlativos, que traducen con precisión su propia responsabilidad y su respeto de los derechos de los demás y de la comunidad.” La cita que acabo de expresar no es de ningún jurista chileno que haya participado en la elaboración de alguna ley de responsabilidad por el ejercicio abusivo de los derechos, sino que está tomada de un discurso de Su Santidad Juan Pablo II al Cuerpo Diplomático en enero de 1980.

Creo que esta cita, cuya calidad y autoridad moral no pueden ser cuestionadas, es una reflexión que invita a situar doctrinalmente cuál debe ser el fundamento de la regulación jurídica del ejercicio de los derechos y libertades, punto que quiero desarrollar en estos comentarios. Porque llegado el momento, como ocurre ahora en la vida política chilena, de examinar o revisar una legislación altamente polémica como es la referida a las leyes de prensa y de abusos de publicidad, es bueno tener la mayor claridad posible acerca de las razones por las cuales conviene y procede regular jurídicamente el ejercicio de un derecho y establecer las consiguientes responsabilidades cuando haya un ejercicio abusivo del mismo. Luego, al final, haré una breve referencia a ciertos aspectos jurídicos prácticos para hacer efectivo algún tipo de responsabilidad; pues cuando se reconocen y regulan los derechos en las propias constituciones, a menudo se olvida el tema de los deberes correlativos.

Si se examinan las distintas declaraciones de derechos desde la época de la Revolución francesa hasta nuestros días, se encuentra que si bien en ocasiones aparece mencionado “de los derechos y deberes” en el título de los capítulos correspondientes de la Constitución, muchas veces la regulación o el desarrollo de los deberes constitucionales correlativos al ejercicio de los derechos se despacha en un par de artículos finales del capítulo respectivo, sin un mayor desarrollo jurídico que permita su aplicación. Esto no sólo ocurre en el actual capítulo tercero de la Constitución de 1980, sino en textos de tanta raigambre democrática, que nadie objetaría, como la Constitución italiana de 1947 y la alemana de 1949. Creo que es un vacío

* Abogado y Doctor en Derecho en la Universidad de Navarra. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

constitucional. La doctrina constitucional ha puesto, debidamente, mucho énfasis en el tema de la protección de los derechos y libertades fundamentales. Sin duda, uno de los grandes objetivos del constitucionalismo de los dos últimos siglos ha sido la protección del ejercicio de las libertades de los posibles abusos del poder. Pero la experiencia también ha ido demostrando que, en ocasiones, existe abuso de los derechos, en materia de derecho privado y también de la libertad de expresión, y existe la posibilidad de ejercitar ilegítimamente ciertos derechos y libertades fundamentales (libertades económicas, por ejemplo). Y en esto, en verdad, los profesores de derecho público no hemos recogido la experiencia de los profesores de derecho privado. Señalo al respecto, con cierta envidia académica, el desarrollo doctrinal que en algunos países han tenido ciertas teorías, como la del abuso del derecho, en los que, sin necesidad de una regulación legislativa, se ha realizado, vía doctrinal y vía jurisprudencial, toda una construcción que hace efectiva la responsabilidad cuando se dan estas situaciones. En cambio, en el derecho público, sea por un escasa regulación constitucional del tema de los deberes, sea por un escaso desarrollo doctrinal o jurisprudencial, en algunos sectores tiende a arraigar la idea de que toda responsabilidad por el ejercicio ilegítimo o abusivo de un derecho es un atentado a los derechos humanos o a los derechos fundamentales. De ahí el interés de la cita de Juan Pablo II en el sentido de señalar como algo intrínseco a los derechos humanos el tema de los deberes y aquél de la responsabilidad.

El fundamento jurídico que me interesa entonces recalcar —sin entrar en mayores detalles en los aspectos técnicos de la ley— es cuándo es lícito hacer efectiva alguna responsabilidad por el mal uso que se haga de un derecho o de una libertad, que es básicamente por dos motivos: uno de ellos, cuando a través del ejercicio abusivo de un derecho se lesionan otros derechos fundamentales de los cuales son titulares el resto de los integrantes de la colectividad, y aquí está el tema de la colisión o choque entre la libertad de expresión y de información y el derecho a la honra y el derecho a la privacidad. Por eso a mí —no conozco en detalle el anteproyecto que acaba de acordarse entre el gobierno y las asociaciones gremiales de la prensa— me parecería un error jurídico que se llegase a derogar una disposición sin reemplazarla por otra, como ocurre con la ley 18.313, respecto de la cual estoy de acuerdo en que no es una regulación jurídica conveniente y que la tipificación, desde el momento que se permite castigar una información que pudiese causar daño, así como la penalización, resultan excesivas. En efecto, en su momento manifestamos ese punto de vista en la Comisión de Estudio de las Leyes Orgánicas Constitucionales. Pero otra cosa es dejar desprotegido el derecho a la honra y a la vida privada de las

personas. Esa no es, a mi juicio, una regulación jurídica acertada del ejercicio de la libertad de expresión y sus vertientes, las libertades de opinión y de información, porque el derecho a la honra y el derecho a la privacidad también son dignos de ser protegidos por el ordenamiento jurídico. Se trata de derechos de personas naturales que también pueden ser afectados por un ejercicio irresponsable del periodista. Creo que es un punto que debe ser considerado en el debate; no se trata sólo de si la legislación represiva de la Ley de Seguridad Interior del Estado se ha inclinado en exceso para sancionar los medios de comunicación social, sino también de preguntarse si acaso en el ordenamiento jurídico se están protegiendo debidamente los derechos de personas naturales, como el derecho a la honra y el derecho a la privacidad.

La otra gran vía jurídica que puede fundamentar una sanción es lo que genéricamente puede llamarse el “bien común” o los “intereses generales” de la comunidad o de la colectividad, traducidos, bien sea por la protección del orden público, la paz, o por una serie de bienes jurídicos que subyacen tras los distintos tipos penales. Aquí acaba de hacerse la misma reflexión: un aspecto que naturalmente puede ser criticable y digno de ser perfeccionado se refiere a la inadecuada tipificación de la construcción de los tipos penales, bien porque hay una amplitud excesiva del tipo penal que deja en la inseguridad o incertidumbre o permitiría un arbitrio, o bien porque la penalidad es excesiva.

Estoy de acuerdo en que una penalidad excesiva lleva a veces a la no aplicación de la ley, de lo que resulta que el efecto es contrario al buscado: por sancionar mucho no se sanciona nada ya que las penas no se aplican. Pero, también aquí podría hacerse una cierta prevención: si por derogar disposiciones penales que fueron mal concebidas al crear tipos de gran amplitud, desaparece toda protección de esos intereses colectivos, intereses de la comunidad, al incitar, por ejemplo, la comisión de ciertos delitos a través de medios de comunicación social, se incurre realmente en un abuso de la libertad de expresión que indica cierto grado de perversidad que debe ser sancionado. Si un delito se comete a través de un medio de comunicación social, puede ser mucho más peligroso y digno de ser sancionado que si se ejecuta con menor publicidad. Pero no quisiera entrar en detalles, sino señalar únicamente los fundamentos que justifican, a mi juicio, la regulación jurídica de las consiguientes responsabilidades de un mal uso de la libertad de información y de la libertad de opinión, teniendo en cuenta otros derechos dignos de ser protegidos: el derecho a la honra, a la vida privada y los intereses públicos.

Y, lo último, con lo cual quiero finalizar, son ciertas observaciones generales sobre la posibilidad efectiva de una legislación eficaz y, añadiría, de una aplicación eficaz en Chile, de cualquier legislación. En cuanto a lo primero, no nos dejemos llevar por recuerdos idealizados del pasado. En Chile, bajo la vigencia de la ley del año 1967, se cometieron, por cierta prensa, quizás los mayores abusos. No quiero imputar toda la situación que ocurrió en ese aspecto a una falla de la ley, porque los que conocimos esos días de la historia chilena sabemos que hubo muchos otros actores que contribuyeron eficazmente a esa situación de desborde, la que también se manifestó a través de ciertos medios de comunicación: la politización extrema, la radicalización de la vida pública y otros. No idealicemos una legislación que, en la práctica, y por distintas circunstancias, no fue eficaz para llegar al equilibrio entre la protección de la libertad de expresión y los derechos de honra y privacidad de las personas. Más de algún chileno recordará cómo era tratado en algunos medios de comunicación social, sin que los tribunales llegaran a servir de nada. No adelantaremos mucho con modificar la legislación de prensa si la sociedad chilena no enfrenta de una vez el tema de la eficacia en la actuación de los tribunales, porque de otro modo vamos nuevamente a quedar con una legislación quizá perfeccionada, pero que no va a ser aplicada. Creo que hay que pensar en elaborar o modificar leyes que sea posible aplicar bien, pero para hacerlo se necesitan tribunales de justicia que puedan actuar de modo eficaz, pues de lo contrario, recordando lo que ha dicho un gran jurista español, Alvaro d'Ors, que “el derecho en definitiva es lo que declaran los jueces”, si no tenemos jueces y tribunales que realmente puedan cumplir su cometido, nos vamos a quedar con un derecho de mera existencia legal pero no encarnado en la realidad, que es lo que interesa en verdad a una sociedad.

Enrique Barros:*

I

Una primera aproximación al tema de la libertad de prensa requiere saber qué va primero, si los bueyes o la carreta. En el caso de los conflictos de la libertad de prensa con otros derechos, pienso que la historia enseña

*Abogado. Profesor de Derecho de la Universidad de Chile y columnista del diario *El Mercurio*. Doctor en Derecho en la Universidad de Munich. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos. Autor de numerosas publicaciones; entre sus recientes artículos cabe mencionar “El Nuevo Orden de Partidos: Algunas Hipótesis”, *Estudios Públicos* 38 (otoño 1990).

que es bueno que los bueyes vayan primero, que los bueyes sean la libertad de información. Ello porque en el mundo democrático y constitucional occidental, la libertad de prensa se ha mostrado —al decir de algunos tribunales constitucionales— como una garantía institucional, que es condición de todas las demás libertades.

Hay aquí un problema de actitud, cual es la de valorar efectivamente la función que tiene la divulgación de información y de opinión en el mundo actual. Es muy pertinente, por tanto, aquello que planteara Arturo Fontaine en su introducción: en una sociedad de millones de habitantes, donde el Estado tiene una acumulación de poder como jamás se ha conocido en la historia, es absolutamente necesario que se desarrollen mecanismos de control distintos a los que regían en las sociedades de antaño, donde los controles directos implícitos resultaban muy eficientes. Por ello, parece esencial cambiar de actitud, especialmente respecto de las normas que restringen la información sobre la conducta de los funcionarios públicos y titulares de poder. Dicho cambio de actitud implica poner término a los privilegios de secreto que tiene hoy buena parte de la actividad pública. Las reformas que se introduzcan en ese sentido no solamente son saludables, sino indispensables en el régimen político que se comienza a vivir en Chile. En suma, el problema se plantea correctamente sólo cuando se parte de la base de que la libertad de prensa es el principio y la libertad fundante de muchas otras, aunque a veces nos resulte vulgar, pretenciosa e incómoda.

Sin embargo, existen ciertamente conflictos. Todos los aquí presentes, de alguna manera, hemos ido aludiendo a ellos, y yo quisiera referirme, especialmente desde el punto de vista del derecho comparado, a dos sistemas jurídicos muy ilustrativos a este respecto: el primero atañe al desarrollo de la libertad de prensa en Alemania (después de la tremenda experiencia de la primera parte de este siglo) y el segundo concierne a la jurisprudencia norteamericana. Luego, sobre esa base, haré referencia a los proyectos de modificaciones a las leyes sobre la prensa que se están discutiendo, en dos temas particulares: el del honor de las personas y el de la vida privada e intimidad.

Sin duda, hay conflicto entre los derechos. Por ello buena parte de la doctrina jurídica tiende a ser reticente a hablar propiamente de derechos en términos absolutos. En un artículo espléndido publicado recientemente en la revista *Estudios Públicos*¹, John Gray, profesor de Oxford, refiriéndose al concepto de libertades en J. S. Mill recoge la idea de que el concepto de

¹ Véase John Gray, “Los Liberalismos de Mill y los Otros”, *Estudios Públicos* 37 (verano 1990).

derechos propiamente tal debiera ser revisado, una vez más, incluso desde una perspectiva liberal. La razón es que al hablar de “derechos” se tiende a inferir que son absolutos, en circunstancias que están permanentemente en conflicto entre sí. En efecto, por un lado, están el interés del público —lo que hace que la libertad de prensa no sea un derecho que beneficie solamente al medio de comunicación, sino que se trate de una garantía institucional que favorece a toda la comunidad—, como también la necesidad de controlar el poder —especialmente esencial en un Estado como el contemporáneo— y el derecho de expresarse libremente que tienen todas las personas. Pero, por otro lado, están el honor, la vida privada, la personalidad de terceros. Hay aun otro conflicto, cual es el que existe entre la privacidad y la libertad que tienen las personas de ver, escuchar y leer, y que no se les censure como bueno o malo aquello que vean, escuchen y lean. Así como, de otra parte, están las normas que castigan la obscenidad pública y que protegen el pudor y a la juventud. En estos diversos órdenes de conflictos el derecho tiene que trazar una línea. Pero lo decisivo, a mi juicio, es que la importancia relativa de la libertad de prensa es tan formidable, que más bien son las restricciones las que deben ser justificadas. Este es el principio sostenido por la tradición liberal y democrática y que ha sido corroborado por la experiencia.

Sobre esa base, es que, en mi opinión, la primera pregunta que plantea toda reforma a la ley de prensa puede formularse así ¿cuáles son los límites de la libertad de expresión frente al honor y el crédito de las personas?, y la segunda así: ¿cuál es el límite para informarse de la vida privada de una persona? Brevemente, voy a referirme a estos dos puntos.

II

En relación al honor y el crédito de las personas hay un problema que constituye el punto de quiebre de cualquier legislación de prensa. La legislación más estricta de la prensa es aquella que hace responsable del simple error periodístico, esto es, por la noticia que se difunde por equivocación: se difunde una noticia por error debido a que no se ha podido comprobar la fuente, y ese error provoca un daño en otra persona. A este respecto quisiera mencionar una norma que procede del Código Civil alemán y que me parece extraordinariamente precisa, si bien su formulación es un poco germánica: el BGB (Código Civil) del año 1900, dictado en pleno régimen prusiano, autoritario, pero de Estado de derecho, a fin de cuentas, señala lo siguiente en el artículo N° 824: “quien faltando a la

verdad afirma o divulga algo que amenaza el crédito de otra persona o provoca perjuicio a su actividad o a su familia debe indemnizar los perjuicios causados, incluso si no sabía la verdad, pero debiera haberla sabido". Ese es el principio: "no sabía la verdad pero debiera haberla sabido". Sin embargo, en un inciso segundo, esta regla es calificada de un modo que ya demuestra una preocupación por la libertad de prensa; la norma dice así: "por una información cuya falsedad no es sabida por el informante no hay lugar a indemnización de perjuicios cuando él o el que recibe la información tienen en ella un interés justificado", esto es, si hay error y existe un interés justificado del público por esa información, el error queda justificado y no da lugar a indemnización.

Esa es la regla del código prusiano de principios de este siglo, la que podría formularse así: "la información errónea acerca de una materia de interés público no da lugar a indemnización aunque cause perjuicio". Como puede apreciarse, se trata de un criterio que cautela la libertad de información en su grado básico: la prensa no puede ser garantía de verdad.

Pero el cambio fundamental en materia de libertad de expresión en el derecho comparado se produce a raíz de un caso que se suscitó en los Estados Unidos a principios de los años 50, que ha tenido una enorme influencia en todo el derecho comparado sobre libertad de prensa e, indirectamente, en el derecho privado: es el caso del *New York Times* con *Sullivan* que resumiré a continuación:

A principios del año 1953, en Montgomery, Alabama, se desarrolló una manifestación pacífica organizada por Martin Luther King, la que fue repelida violentamente por la policía. Tres días después, el *New York Times* publicó un inserto firmado por numerosas personas, incluso varios periodistas, donde se señalaba que la policía de Montgomery había actuado brutalmente contra los manifestantes negros, en circunstancias que ellos no habían incitado a la violencia. El jefe de policía de Montgomery, hombre de conocidos prejuicios raciales, demandó al diario argumentando que los hechos no habían ocurrido en los términos informados en el inserto y que ello causaba un grave perjuicio a la policía y a él, personalmente, como su jefe local. La Corte Suprema de Alabama, luego de todas las instancias previas, sancionó al *New York Times*, aplicándole una multa de medio millón de dólares. El fallo produjo una gran conmoción. La Corte Suprema norteamericana accedió a conocer el asunto y falló por unanimidad en favor del *New York Times*. Eliminando el argumento del interés público que aparece en el Código Civil alemán, la justificación del fallo de la Corte fue el siguiente: "no hay lugar a indemnización en este caso porque los periodistas sólo responden de su actividad cuando tienen conocimiento de

que la información era falsa, esto es, cuando dan una información falsa maliciosamente con temeraria desconsideración de si era verdadera o falsa”. Expresado en términos legales nuestros, la prensa sólo responde civilmente por dolo o culpa grave.

Este fallo de *Sullivan* con el *New York Times* invirtió el peso de la prueba al señalar que salvo que se pruebe malicia al periodista en la información equivocada o falsa que causa perjuicio a la persona, no hay responsabilidad. Se ve más allá de la regla alemana de medio siglo antes, según la cual es el periodista quien tiene que descargarse. La regla norteamericana pasó a ser que quien demanda al periódico tiene que probar la malicia. Con este fallo quedó justificado el error *in extenso*, porque los jueces estimaron que era la única manera de hacer posible en la práctica la garantía constitucional de la libertad de expresión. No conozco otro fallo de tribunal de rango constitucional en Europa que no haya seguido desde ese entonces la regla aplicada en el caso de *Sullivan* con el *New York Times*.

¿Cuál es la situación en Chile? Quise mencionar previamente estos dos ejemplos de derecho comparado porque en nuestro país, bajo la antigua ley de prensa, los periodistas respondían por calumnias e injurias. De hecho, se ha estimado que estas normas no sólo tenían efecto en materia penal, sino que también en materia civil. Técnicamente, esa impunidad ha sido perfeccionada en el proyecto analizado, que establece que cuando una persona acusada de injuria o de calumnia es absuelta en el juicio criminal de ese delito, se produce el efecto de cosa juzgada en materia civil, lo cual significa que no se le puede seguir responsabilidad civil.

Por consiguiente, el límite de la responsabilidad penal y civil en materia de periodismo bajo las reglas actualmente propuestas estaría dado estrictamente por los delitos de injuria y calumnia. ¿Qué significa esto? Quiere decir que la difamación queda impune, porque la injuria y la calumnia solamente rigen en cuanto existe un dolo específico, que es la intención de causar un daño a una determinada persona natural o jurídica. De acuerdo con esta norma no existiría responsabilidad si un medio de comunicación dolosamente imputa a alguien un hecho falso con un fin sensacionalista y no de injuriar.

Creo que el límite entre la responsabilidad y la irresponsabilidad del periodismo debe plantearse en términos más equilibrados. Pese a mi muy profunda inclinación por la libertad de prensa me parece que la injuria y la calumnia es un límite demasiado estrecho. En otras palabras, pienso que hay que buscar inteligentemente fórmulas que incluyan la difamación. Mencioné el caso de *Sullivan* con el *New York Times* porque la Corte Suprema norteamericana falló allí que lo que se necesitaba era malicia o

temeraria imprudencia. La difamación, como delito penal doloso, supone malicia, esto es, intención. Una vez se deroguen —en mi opinión justificadamente— las modificaciones introducidas a la legislación sobre los medios de comunicación en años pasados, la tendencia debe ser a obtener los esquivos balances.

III

La protección de la vida privada tiene, asimismo, notable interés histórico desde el punto de vista del derecho comparado. El primer caso que dio origen a la indagación del derecho a la privacidad tuvo lugar en los Estados Unidos a fines del siglo pasado. Diversos periódicos de Boston informaron, con toda suerte de detalles —ciertos o falsos—, sobre una fiesta en casa de un prestigioso abogado de esa ciudad, el señor Warren. Ello llevó a que el señor Warren y su colega el señor Brandeis —quien fuera después un importantísimo ministro de la Corte Suprema norteamericana—, propusiesen que se reconociera un derecho constitucional a la privacidad. La tesis fue sostenida en un artículo publicado en la revista de derecho de la Universidad de Harvard. El derecho de privacidad fue derivado del derecho a la vida. Se argumentaba que este último no sólo entraña el derecho a la integridad física, sino también el derecho a la vida como entidad espiritual y moral. En otras palabras, no solamente se tendría el derecho a la integridad física que garantiza la Constitución norteamericana, sino también debía entenderse garantizada la inmunidad de la intimidad de la persona. Con el correr del tiempo, la Corte Suprema norteamericana ha aceptado la tesis de que la privacidad es efectivamente un derecho constitucional y le ha dado una extensión muchísimo mayor a la imaginada por Warren y Brandeis. Por la vía anecdótica, cabe señalar que hace unos veinte años la Corte Suprema falló que el aborto se justificaba precisamente sobre la base del derecho a la intimidad y a la privacidad de la mujer.

Centrando el análisis en el terreno que nos preocupa, no cabe duda que el tema de la privacidad ha suscitado desde entonces una serie de nuevas preguntas. La Constitución de 1980, en el artículo 19 N° 4, señala que se garantiza a todos los habitantes de la república el respeto y protección a la vida privada, sin mayores calificaciones. Se ha estimado por alguna doctrina, y hay fallos de primera instancia que a su vez así lo han considerado en Chile —y creo que este es un punto muy importante—, que esta es una garantía sin limitaciones, vale decir, cualquiera información referida a la vida privada de las personas estaría sancionada directamente por la norma constitucional del N° 4 del artículo 19. De hecho, sin embar-

go, esta intromisión en la vida privada plantea preguntas bastante diferentes entre sí y que en nuestra discusión legal y doctrinal actual están aun por completo indiferenciadas. Hay que tener presente lo que un jurista francés opinó alguna vez sobre el tema: el problema de la vida privada es como un pajar en medio de un huracán. La confusión es enorme y la posibilidad de establecer líneas directrices es en extremo difícil. Es un tema cuyas aristas están recién definiéndose. No hay que olvidar, también a este respecto, que hay interés público comprometido, a pesar de lo general de la norma constitucional.

En Chile, la discusión sobre el tema de la privacidad está recién en sus inicios. En verdad no ha habido discusión jurídica relevante, lo que ha impedido entrar en algunas distinciones esenciales. Brevemente: en materia de vida privada está primero el problema de cuáles son las capacidades que tienen los periodistas para irrumpir en el ámbito de la intimidad de las personas. Esto plantea los problemas del acceso fotográfico, del acceso a través de grabaciones y de películas al ámbito personal de familia y de trabajo de una persona determinada. En este terreno hay, en el derecho comparado, reglas relativamente claras, en el sentido de que la irrupción en lo privado está prohibido, y creo que los periodistas, de alguna manera, en general conocen y respetan esas normas.

Hay un segundo problema que es el de apropiación de bienes de la personalidad para efectos publicitarios. Tal es el de la imagen y de la voz, las que pueden ser obtenidas —incluso en la vía pública— a través de procedimientos perfectamente lícitos y que se emplean para fines de publicidad o comerciales. Aquí también existe una situación legal bastante clara en el sentido de que para fines comerciales la imagen o la voz de una persona pueden ser usadas solamente con el consentimiento de la misma; incluso, en un caso reciente, las imágenes han sido objeto de contratos comerciales suculentos y publicitados.

El problema clave de la vida privada, con todo, se refiere a la información en torno a hechos de la vida privada. Si se abre cualquier diario —incluso el de don Emilio Filippi, cuya seriedad en ese sentido es indiscutible— podría decirse que permanentemente en noticias breves, fotografías y notas sociales se está informando sobre aspectos de la vida privada de las personas. Si se entendiera literalmente la norma N° 4 del artículo 19 de la Constitución, tendría que concluirse que todos los periódicos del país están infringiendo esa disposición al informar sobre hechos vinculados a la vida privada de personas de interés público sin autorización de esas mismas personas. Por consiguiente, el problema está en cuáles son los límites para la información acerca de la vida privada. El problema no es

establecer un límite absoluto, sino uno necesariamente relativo. De hecho, creo que la dificultad radica en determinar las circunstancias o los casos en que la vida privada de una persona pasa a ser objeto de interés público. En el derecho comparado se tiende crecientemente a trazar una línea divisoria que pasa por la circunstancia de que hay dos tipos de personas: aquellas que son públicas y aquellas que son estrictamente privadas. De hecho, una de las principales directrices en el derecho comparado es que la extensión de la privacidad de una persona que no tiene relevancia pública y, por tanto, carece de interés público es notoriamente inferior al de una persona que sí la tiene. Son los costos de ser persona pública.

Se ha dicho, en general, que la información sobre aspectos de la vida privada puede ser relevante en la medida que exista un interés público comprometido en esa vida privada. En el proyecto elaborado a ese respecto por la Comisión que patrocinara la Asociación Nacional de la Prensa², me parece extraordinariamente importante la modificación que se introduce a la legislación actualmente vigente en esta materia. Para ello recordemos que la norma vigente en la materia, el artículo 21 A de la Ley sobre Abusos de Publicidad, introducido por la ley N° 18.313, establece lo siguiente: “el que difunda a través de cualesquiera de los medios de difusión señalados en el artículo 16 hechos de la vida privada de una persona que causaren o pudieren causar daño material o moral” a ella o algunos de sus parientes, tiene las penas que la misma norma señala. Ello sin perjuicio de las indemnizaciones civiles que procedan. Nótese el concepto de hechos de la vida privada que “pudieren causar daño material o moral a una persona”. Una norma de esta extensión no sólo es incompatible con la libertad de prensa, sino que de hecho significa, además, introducir en una materia tan delicada un delito de peligro. Existe una suerte de situación penal objetiva, pues sin exigir malicia, ni daño efectivo se estaría incurriendo en un delito penal. En verdad, desde todos los puntos de vista, desde la perspectiva del derecho penal y desde el punto de vista de la libertad de expresión la norma vigente es absurda.

La referida Comisión ha propuesto una norma que, en mi opinión merece una discusión más profunda, y con esto voy a concluir mi intervención. El artículo 22 del proyecto alternativo dice así: “La imputación de hechos determinados relativos a la vida privada o familiar de una persona, difundida a través de algunos de los medios señalados en el artículo 16,

² Véase articulado alternativo a la Ley N° 18.313 de 1984, elaborado por la Comisión que integraran los profesores José Luis Cea, Alfredo Etcheberry, Sergio Contardo y Tomás P. Mac Hale, en Miguel González, “Posibles Reformas a las Leyes sobre Medios de Comunicación Social”, *Documento de Trabajo*, 129 (marzo 1990), Centro de Estudios Públicos.

efectuada sin autorización de ésta, y que provocare a su respecto la hostilidad, el menosprecio o el ridículo, será sancionada...”³ esto es, se enuncia sin reservas el principio, en términos similares al artículo 19 N° 4. Sin embargo, se señala más adelante que el inculpado de cometer el delito, es decir, el periodista que ha informado sobre la vida privada, está autorizado a admitir prueba de la verdad de la afirmación relativa al ámbito privado, cuando esa circunstancia tiene grave importancia respecto del correcto y eficaz desempeño de la función pública u oficio del afectado. En otras palabras, aquí se establece —y este es un problema completamente distinto al del honor, como podrá apreciarse— la regla de que es posible informar sobre la vida privada, siempre que exista una razón justificada. Aunque opino que la razón justificada es aún muy estricta, la proposición es un avance. La tarea pendiente es avanzar hacia una definición jurídica más fina, ya sea por la vía legal o judicial —ello está por verse—, de cuáles son esas razones justificadas para informar acerca de aspectos de la vida privada de personajes públicos.

En suma, mis observaciones atañen al conflicto que se suscita entre la libertad de información como bien público que merece ser protegido —y que a su vez es garantía y condición de otras libertades— y los innumerales otros derechos que pueden entrar en colisión con esa garantía fundamental. En este respecto, pareciera que moverse en el puro terreno de los principios es simplemente un primer paso. Al igual que en otras materias, aquí tenemos por delante un trabajo de afinamiento más delicado, pues tanto la posición extrema de que a la prensa le sea todo tolerado, como la posición extrema restrictiva en que se establecen presunciones de mala fe que limitan el flujo de información de la prensa —entre las cuales nos hemos movido casi de una manera pendular en Chile— son igualmente inequitativas, en cuanto omiten otros derechos importantes o relevantes. Con todo, debo recalcar que son las restricciones a la información y no la difusión de noticias u opiniones, lo que debe ser justificado.

Emilio Filippi:

Quisiera referirme en esta última intervención al problema de la privacidad que ha tratado Enrique Barros. En el trabajo de Miguel González se establecen algunas definiciones de lo que se entiende forma parte de la vida privada, así como de lo que no es vida privada. Por ejemplo, dice

³Ibídem.

que no son relativos a la vida privada y familiar de una persona los siguientes hechos: los relacionados con el desempeño de funciones públicas; los realizados en el ejercicio de una profesión u oficio, sin perjuicio de las disposiciones que obligan al secreto profesional (se menciona aquí el caso de la trascendencia pública de la vida privada de un ministro de Iglesia); las actividades a las cuales el público, a título gratuito u oneroso, ha tenido libre acceso; las actuaciones que con el consentimiento del interesado hayan sido captadas o difundidas por algunos de los medios de comunicación. Son de naturaleza pública, asimismo, los acontecimientos o manifestaciones de los que el interesado haya dejado testimonio en registros o archivos públicos, los consistentes en ejecución de delitos de acción pública o de participación culpable en los mismos.

A este respecto cabe señalar que algunas personas —especialmente hombres públicos— se dejan entrevistar por teléfono o personalmente y luego quieren negar su entrevista —pese a estar grabada—, sosteniendo no haber autorizado la publicación. Un periodista no es un confesor, sino una persona que tiene el deber de dar a conocer los hechos. Las declaraciones de quien acepta una entrevista son de carácter público, aunque ésta haya tenido lugar en la intimidad del hogar y, por tanto, no cabe esperar sigilo de parte del periodista, salvo que se lo solicite expresamente para alguna afirmación concreta que se desee formular.

Por otra parte, se consideran hechos de la vida privada aquellos relativos a la vida sexual, conyugal o doméstica de una persona, salvo que ellos consistieren en delito de acción pública o hubieren sido cometidos con grave escándalo. Este último es el caso del ministro religioso que puede provocar un escándalo por una acción personal privada. Aquí debe señalarse que a los periodistas muchas veces les resulta difícil discernir si la actividad de una persona importante constituye un hecho público o privado. ¿Si un ministro se embriaga con sus amigos en un recinto privado, es ése un hecho de la vida privada o es un hecho que debiera ser conocido por la sociedad para calificar a ese ministro? Naturalmente, aquí actúa en los periodistas un requerimiento absolutamente distinto de la legislación, a saber, el de la ética profesional, la cual nos exige prudencia, moderación, saber distinguir lo principal de lo accesorio. Por esa razón, en primer lugar, se trata de un problema de ética, y es ésta la que debe dirigir fundamentalmente la acción del periodista tanto en la apreciación de los derechos de las otras personas —como decía el profesor Bertelsen— como en la apreciación de si un hecho es de la vida privada o pública de las personas, y si merece o no ser publicado. Y para que se conozca lo que es la conducta ética, es mucho más importante, a mi juicio, la formación del periodista en

las escuelas de periodismo y en las redacciones que una frondosa legislación que limita y restringe la acción del periodista, convirtiéndolo, de paso, en un ser sospechoso.

Raúl Bertelsen:

En un tema tan delicado, cual es el de lograr soluciones equilibradas que conjuguen en la mejor medida posible intereses contrapuestos, como el de la libertad de información y el derecho a la honra, o bien el interés público en oposición al de quienes participan en los medios de comunicación, quisiera recalcar tan sólo una idea: este equilibrio es tan delicado y difícil de conseguir que debemos tener conciencia de que la solución no puede venir del todo elaborada en la ley.

Quizás por una formación o deformación arraigada desde hace mucho tiempo en la vida chilena, se piensa que los problemas se solucionan legislando. A mis alumnos les digo que se trata en ocasiones de un síntoma de soberbia propia de los abogados o legisladores, quienes creen que a través de las leyes se pueden resolver los problemas. Desde luego, se requiere de leyes, pero ellas no son suficientes para solucionar problemas sociales delicados. Coincido plenamente con la apreciación de que sin principios éticos efectivamente vividos, no únicamente proclamados, cualquier legislación va a fracasar.

Ahora bien, el éxito que pueda tener una legislación como la que se debe dictar va a depender del desarrollo doctrinal y de la aplicación jurisprudencial. Una ley podrá hacer muy poco, más allá de señalar algunas orientaciones acerca del límite de la vida privada y de la prensa. Corresponde a la doctrina, a los profesores de derecho, comentar y desarrollar esos principios, sobre todo cuando sean aplicados por los tribunales. Sin embargo, será fundamentalmente la tarea de los tribunales la que podrá determinar si temas tan delicados y de tan difícil armonización —como lo es el deslinde entre la vida pública y la vida privada— pueden efectuarse de manera satisfactoria para impartir justicia, la cual, al fin y al cabo, no es otra cosa que dar a cada uno lo suyo.

Enrique Barros:

Formularé, brevemente, sólo dos observaciones. Precisamente por las razones a las cuales se refería don Emilio Filippi, estoy de acuerdo con

la norma del artículo 22 propuesto por la Comisión patrocinada por la Asociación Nacional de la Prensa. En efecto, considero que ella constituye un muy buen paso en el sentido de regular la vida privada, no solamente porque establece cuáles son los hechos que no son atentatorios de la vida privada, sino porque establece, además, respecto de aquellos que sí lo son una justificante suficiente cuando hay interés público, vale decir, cuando hay una relación entre el acto de la vida privada y la actividad pública de la persona de que se trata.

Ahora bien, estimo conveniente y necesario definir estas reglas, y aun cuando en principio estoy de acuerdo con don Raúl Bertelsen, creo que es un riesgo muy grande entregar una definición demasiado imprecisa para su apreciación por los tribunales. Ello, entre otras razones, porque creo que los tribunales son extraordinariamente vulnerables a ese tipo de legislación. Hace muchos años que los tribunales han sido débiles para hacer frente a la prensa, por un lado, y a las presiones de gobierno por el otro. A menos que gocen de una enorme legitimidad, no es verosímil que desarrollen en el próximo tiempo una jurisprudencia sólida y persistente. En otras palabras, considero que en esta materia, así como en otras, se requiere de tribunales fuertes y legítimos. En este punto se observa, con toda nitidez, lo indispensable que es un poder judicial robusto e indiscutido.

Miguel González:*

Pienso que el tema de la legislación de prensa va a preocupar en los próximos meses mientras se elaboran proyectos, mientras se discuten otros y, finalmente, se llega a una disposición que pudiera perdurar un tiempo más o menos extenso.

Poco después de eso, el debate sobre la prensa —y con esto también contesto algunas inquietudes que aquí se han planteado— se va a dar en el plano de la ética, es decir, en el actuar de los periodistas que no está normado por el derecho sino por la conciencia. Y en este plano el mejor seguro o la mejor manera de conformar un sistema ético adecuado es precisamente la formación profesional, es decir, la formación profesional del periodista; y en la formación y la responsabilidad profesional, no necesariamente del periodista, pero sí de quienes actúan en los medios de comuni-

*Abogado, periodista e investigador del Centro de Estudios Públicos. Consultor sobre legislación de prensa de la Asociación Nacional de Prensa. Coautor del Libro *Régimen Jurídico de la Prensa Chilena 1810-1987*. (Santiago: Centro de Estudios de la Prensa, Facultad de Letras, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1987.)

cación, está muchas veces la respuesta a estos problemas que ahora se están planteando.

El otro punto indispensable para proteger el derecho del público es la libertad de prensa, entendida como la abundancia de acceso a medios de información distintos. Cuando alguien se siente no interpretado o le parece que un medio manipula la información, debe ejercer su derecho de no comprar, de no adquirir o de no acceder a ese medio, teniendo, de todas maneras, la oportunidad de acceder a otros que le den la información en mejor forma.

En tercer lugar, un problema que yo espero realmente en Chile no llegue a ser serio, pero que en otros países ha sido un punto que ha impedido prácticamente la libertad de expresión, es el de la integridad personal de los comunicadores sociales, la que muchas veces se ve amenazada no por el Estado sino por grupos que al margen de la legalidad pretenden acallar la libertad de prensa mediante la violencia. Es el caso específico, por ejemplo, de Colombia y las mafias de narcotraficantes que han hecho desaparecer prácticamente la libertad de prensa.

A futuro, entonces, creemos que los problemas de la prensa se verán en el plano de las conciencias. ☐

ENSAYO

FUNDAMENTOS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN *

Richard A. Epstein**

A la luz de la Primera Enmienda de la Constitución norteamericana, el autor analiza las leyes complementarias que regulan la libertad de expresión en ese país. Para ello se remonta al concepto de libertad que se refiere a una libertad de acción total, salvo para usar la fuerza y el engaño contra otros individuos. De esa noción de libertad se desprendería que el Estado tiene la labor de contener dichas conductas. En el campo de la libertad de expresión, la fuerza y el engaño corresponden a la amenaza y la falsedad.

Señala que los criterios a aplicar para determinar cuándo restringir o no una expresión, deben ser similares a aquellos que ha desarrollado el derecho consuetudinario (*common law*) res-

*El presente ensayo, "The Fundamentals of Freedom of Speech", fue publicado originalmente en *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 10, N° 10 (winter 1987). Su traducción y reproducción en esta edición cuentan con la debida autorización.

**Profesor titular de la cátedra de derecho James Parker Hall en la Universidad de Chicago (Chicago, EE. UU.). Ha sido investigador en el Center for Advanced Studies in the Behavioral Sciences y profesor visitante en el Max Plank Institute for Comparative and International Private Law en Hamburgo. Autor de numerosas publicaciones en temas legales, especialmente respecto de la ley sobre agravios. Entre sus libros puede mencionarse *A Theory of Strict Liability. Toward a Reformulation of Tort Law* (San Francisco: CATO Institute, 1980).

pecto de la violencia y la subversión, y manifiesta su confianza en la prudencia de los tribunales.

Por otro lado, Epstein estima correcta la política de la Corte Suprema, en el sentido de no permitir que por la vía legislativa se puedan generar restricciones a la libertad de expresión —incluso por acuerdo de mayorías— que en definitiva atenten contra el propio proceso político democrático.

Me acerco al tema de la libertad de expresión del mismo modo que lo hago con buena parte del derecho constitucional, es decir, como un extraño. Nunca he enseñado derecho constitucional en la escuela de leyes como asignatura independiente. Es verdad que he escrito sobre el derecho constitucional, pero a veces de una manera tal que a muchas personas les parece incomprensible.¹ Con todo, me parece que la ignorancia, de la que Oliver Wendell Holmes ha dicho que es la mejor reformadora de la ley,² tiene cierta virtud. Una persona empapada en la tradición a menudo pasa por alto cualquiera inquietud persistente relativa a las estructuras fundamentales. Acepta las categorías dominantes de la disciplina y se sumerge en los detalles de su aplicación. El extraño puede mirar con nuevos ojos y preguntar si las categorías dominantes, según el conocimiento recibido, son en verdad las correctas.

El actual cuerpo de leyes de la Primera Enmienda reconoce una diferencia fundamental entre restricciones a la libertad de expresión basadas en el contenido y restricciones neutras respecto al contenido. Las limitaciones a la libertad de expresión neutras en cuanto al contenido se refieren principalmente al momento, lugar y forma de la expresión, pero en las normas no hay un sesgo explícito respecto de quién se expresa o qué se dice. Las normas basadas en el contenido son aquellas en que la imposición de la restricción legal depende de lo que se haya dicho. Lo que llama la atención acerca de las restricciones con base en el contenido, admitidas por la Constitución, es su notable amplitud. Abarcan vastos cuerpos legales: expresiones que inducen a conducta subversiva e ilegal, difamación, revelación de información reservada y obscenidad.³ Aquí mi propósito es

¹Véase, por ejemplo, R. Epstein, *Takings, Private Property and the Power of Eminent Domain* (1985).

²O. W. Holmes, *The Common Law* 78 (1981).

³Véase, por ejemplo, G. Stone, L. Seidman, C. Sunstein, M. Tushnet, *Constitutional Law* 925-1360 (1986) (Capítulo 7).

modesto: el de señalar cómo la ley constitucional que regula dos tipos de restricciones a la libertad de expresión con base en el contenido —aquellas relativas a expresiones que inducen a conducta ilegal, como lo son las actividades subversivas (por ejemplo, la prueba del "peligro claro y presente") y aquellas relativas a la difamación (por ejemplo, el requisito de la "intención maliciosa")— se puede interpretar como una respuesta de principio a los desafíos intelectuales centrales que plantea el texto constitucional. Dicho en otros términos, quiero tratar la doctrina recibida como asunto de principio y no solamente como asunto de derecho establecido. Al hacerlo espero explicar dos cosas: primero, por qué la doctrina moderna de la Primera Enmienda contiene un núcleo de buen sentido y, segundo, por qué los tribunales tienen razón en mostrarse muy poco deferentes con el Poder Legislativo cuando éste procura regular las distintas formas de expresión.

Un rasgo característico de la mayor parte de los análisis modernos del derecho constitucional es que rehuyen sistemáticamente el que parecería ser el primer paso de la indagación: ¿cuál es el propósito del gobierno? No veo cómo es posible ocuparse de la teoría constitucional sin hacer frente a esta interrogante, especialmente si la Constitución estadounidense (como yo lo pienso) contiene una respuesta teórica coherente al respecto: una que explica en gran medida el tipo de gobierno que tenemos hoy.

Para responder, pues, a esta pregunta general, me retrotraeré a los fundamentos. Uno de ellos no es tanto la idea de expresión en sí, sino la idea de "libertad" de expresión. Quiero proponer una afirmación ingenua: que el propósito del gobierno es el de preservar las libertades de todos los individuos a quienes gobierna. En este asunto de la libertad hay una diferencia muy grande entre libertad y licencia. La licencia dice: "Haz lo que se te antoje y la única manera de que alguien te lo impida es que haga lo que a él se le antoja primero". Esta visión de la licencia simplemente no deja lugar a gobierno alguno. Un régimen de licencia pura nos retorna a la ley de la espada y al derecho del más fuerte. No creo que haga falta gran imaginación social ni una construcción detallada de la teoría de juegos para explicar cómo la adhesión fiel a una solución tan simple causará el derramamiento de mucha sangre inocente. El régimen de licencia puro encarna la forma de organización que no queremos dar a la sociedad.

En cambio, la teoría de la libertad no sólo otorga derechos a los individuos, sino que insiste en que hay deberes correlativos vinculados a esos derechos. ¿Cuál es el contenido de esos deberes? Si este sólo fuese un análisis de teoría política, yo respondería a la pregunta, probablemente, con un argumento desenfadadamente consecuencialista, en el sentido de que querríamos crear un conjunto de derechos y deberes muy próximos a los que

garantiza la Constitución. Pero un argumento tan complejo queda fuera del alcance de este ensayo. En lugar de eso, en respuesta a las exigencias de la interpretación constitucional, me abocaré a la cuestión más circunscrita (pero siempre muy amplia) de lo que queremos decir con el término "libertad".

Al buscar el sentido del término, pienso que se gana muy poco con revisar buena parte de la sórdida historia del Estado (*government*) antes de 1789. Con demasiada frecuencia esa historia no es sino la historia de la "represión" de la libertad de expresión, lo que prueba con un triste ejemplo por qué necesitamos una teoría para proteger la palabra. Los redactores de la Constitución no procuraron imitar los peores excesos del pasado, sino que iniciaron, en cambio, un experimento que casi no tenía precedente histórico. Se trataba de filósofos radicales que intentaban moldear una nueva concepción de gobierno en una tierra nueva. Para comprender qué fue lo que hicieron y escribieron, es mejor volver la vista hacia la tradición intelectual que desarrollaron Hobbes, Locke, Hume y sus contemporáneos de talla menor.

El concepto básico de libertad que surge de aquella tradición se refiere a la total libertad de acción, salvo cuando ella implica el uso de la fuerza y el engaño en contra de otros individuos. Esta noción de libertad alude directamente a la relación entre particulares y no contiene elemento explícito alguno de gobierno. Da a entender que la función del gobierno es la de contener el uso de la fuerza y del engaño, no sólo en los particulares sino también en aquellos a quienes se ha confiado el poder de gobernar y que están armados con el monopolio de la fuerza que ese poder trae consigo.

Aquí ya se podría percibir la estrecha relación que hay entre el derecho consuetudinario sobre agravios (*common law of torts*) y las protecciones constitucionales.⁴ El derecho sobre agravios (*ton law*) se ocupa del control de la conducta privada, cuando no en un estado de naturaleza, al menos en una situación en la que ninguna persona reclama para sí categoría, privilegios ni inmunidades especiales por el hecho de estar en el servicio público. La Constitución se refiere a los límites del uso del poder por parte de aquellos que ocupan cargos públicos y plantea que en un gobierno de derecho, y no de hombres, los ciudadanos comunes no pierden sus derechos civiles ordinarios ni aun en contra del Estado.

A su vez, aquellos derechos civiles son definidos por el derecho consuetudinario ordinario. No obstante, la teoría general de agravios no

⁴Explicado en detalle en R. Epstein, *supra*, nota 1, en pp. 35-56 (capítulo 4).

simplifica el distingo arquitectónico corriente que han propagado muchos teóricos de la Primera Enmienda, entre libertad de expresión (o de palabra) y libertad de acción.⁵ Al contrario, el análisis de la libertad según el derecho consuetudinario sobre agravios corta de raíz toda doctrina constitucional absolutista semejante. Para mayor detalle, según el derecho general sobre agravios (*general ton law*), no hay en principio diferencia entre la conducta agravadora de palabra y la conducta agravadora de acto. La idea básica de la libertad es que uno puede hacer lo que quiera, pero no debe emplear la fuerza ni el engaño en contra de otros. La primera parte de la prohibición, relativa a la fuerza, entraña restricciones a la conducta; la segunda, relativa al engaño, comprende restricciones a la expresión. Se desprende que ciertos actos están enteramente protegidos y otros son totalmente inicuos (*wrong*). Lo mismo vale en el campo de la palabra. Ciertas expresiones están enteramente protegidas, otras son totalmente ilegales. El propósito de una teoría de la "libertad" de expresión es el de dividir la expresión en sus dos clases distintivas, sólo que ahora los riesgos son más altos porque emprendemos un análisis del derecho consuetudinario a nivel constitucional. Este análisis de la libertad puede adquirir su sentido más vivo y visceral si se toma la fórmula libertaria de la libertad y se demuestra cómo cuadra tanto con la protección de la expresión privada como con las limitaciones a dicha expresión.

La restricción libertaria central sobre los particulares es que no se les permite emplear la fuerza en contra de la persona y bienes de otros. Pareciera que la limitación se dirige a la conducta, no a las palabras; a simple vista parece que la Primera Enmienda se hace a un lado. Pero todo buen libertario entiende que la expresión "hacer uso de la fuerza" es más bien parte del léxico profesional. El uso de la fuerza también comprende la "amenaza" de usar la fuerza. Y resulta, por cierto, que la amenaza de usar la fuerza es un acto de palabra, es más, un acto ilegal de palabra. Ninguna teoría de la libertad de expresión debe tener por finalidad proteger las amenazas de usar la fuerza: "la bolsa o la vida" no es una expresión que goce de protección constitucional.

Dicho esto, la teoría de la libertad de expresión tiene que dilucidar (al igual que el derecho de agravios) la línea correcta entre la amenaza de usar la fuerza y las formas ordinarias de persuasión política que se yerguen en estricta oposición a dichas amenazas. No es fácil, sin duda, trazar esa línea, especialmente cuando ciertas palabras de aspecto inocente pueden contener

⁵Véase, por ejemplo, T. Emerson, *The System of Freedom of Expression* (1970).

implícitas amenazas de fuerza de gran magnitud. El debate inconcluso acerca de los piquetes laborales⁶ es sólo un ejemplo de lo espinoso que puede ser en la práctica el distinguir necesario entre fuerza y persuasión, y en medio de un contexto difícilísimo y controvertido.

Supongamos, sin embargo, que podemos identificar las clases de expresiones que contienen amenazas de usar la fuerza. Queda una segunda etapa del análisis, la que pregunta: dada la amenaza de usar la fuerza, ¿cuál es el remedio? ¿damos protección judicial (*injunctive relief*) a la víctima potencial antes de que ocurra el daño, o bien dejamos que se produzca el daño antes de que el Estado (*government*) intervenga? Esta interrogante surge forzosamente de la garantía constitucional de la libertad de expresión. Por lo mismo, es también una pregunta que el texto no responde explícitamente. Hay serios peligros, además, en toda posible respuesta. Al reprimir demasiado pronto las amenazas de usar la fuerza, es fácil desalentar sustancialmente los intentos ordinarios de persuasión. Si se espera demasiado tiempo antes de eliminar la amenaza, puede ocurrir un daño grave y el Estado (*government*) puede ser incapaz de identificar al culpable o de exigirle una compensación cuando se le encuentre.

Este problema de la elección de remedios es crítica en buena parte del derecho privado. Es la pieza central del debate acerca de cuándo se permite que las personas pongan término o impidan una molestia (presente o potencial). La elección del remedio ha generado gran cantidad de controversias sin resolver en la jurisprudencia y en la literatura académica.⁷ No pretendo resolver aquí ese conflicto. Lo que sí voy a proponer es que la elección de remedios respecto de la amenaza de una molestia tiene su paralelo constitucional exacto —y lo tiene forzosamente— en la ley que se ocupa de regular las expresiones que inducen a la violencia o bien a la actividad subversiva. Aquí todos los casos muestran el esfuerzo judicial por dilucidar hasta qué punto la prohibición previa depende de la probabilidad, severidad e inmediatez del daño, dadas las alternativas de control institucional que se pudieran emplear para impedirlo.

La combinación correcta de remedios es muy difícil de hallar. Algo más fácil es explicar por qué esa indagación ha resultado tan inmanejable a

⁶Respecto a mis opiniones, véase Epstein, "A Common Law for Labor Relations: A Critique of the New Deal Labor Legislation, 92 *Yale L. J.* 1357, 1375-79 (1983).

⁷Véase, por ejemplo, Calabresi y Maled, "Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral", 85 *Harvard Law Review* 1089 (1972).

lo largo de los años. La probabilidad y la gravedad de la pérdida son parámetros continuos, cuyos valores pueden variar en incrementos diminutos. Siempre es posible encontrar distintas combinaciones de probabilidad (P) y de gravedad (G) que llevan a los casos cerca del margen. El alto riesgo de pérdida se podría combinar con la baja gravedad del perjuicio y viceversa. Si la pérdida total se mide por la probabilidad multiplicada por la gravedad ($P \times S$), y si el nivel aceptable de pérdida es una cifra k , entonces habrá un número infinito de permutaciones de ($P \times S$) próximas a k . Cuando se integran a la ecuación otros elementos (por ejemplo, la inmediatez) los resultados sólo se confunden más. Los casos marginales no desaparecen. Aquí los problemas no están en la vaguedad del lenguaje. Todo lo contrario. Son únicamente producto de la incertidumbre acerca de los estados futuros del mundo.

Por generalizada que sea la incertidumbre, es importante no descorazonarse del todo, porque así como hay muchos casos cerrados, así también hay muchos casos fáciles. De hecho, me parece a mí que uno de los grandes logros de la Corte Suprema, en los últimos años, fue el de decidir que el consenso original de la Corte en *Abrams*⁸ y *Schenck*⁹ estaba errado y que la clásica opinión disidente del Juez Holmes, en *Abrams*,¹⁰ era correcta. Aun cuando en el margen ciertamente hay disonancia, uno no debe suponer que la confusión que reina en los casos dudosos prevalece sobre la capacidad de las normas para dirimir los muchos casos simples que afortunadamente nunca se litigan. Toda teoría sensata exige que se equilibren los riesgos de sobreaplicar y subaplicar la ley, para reducir al mínimo la suma de ambos.¹¹ La fuerte presunción de que el Estado (*government*) debe contenerse hasta que el peligro de daño grave sea inminente, ofrece una buena solución práctica en la mayoría de los casos, si bien dista mucho de ser una panacea.

La segunda parte de la máxima libertaria que invade el campo de la expresión es que a nadie le está permitido mentir. Aquella simple observación, desde luego, significa que la línea entre verdad y falsedad —a la que Gertz,¹² por ejemplo, alude extensamente— tiene por fuerza una gran

⁸*Abrams v. United States*, 250 U. S. 616 (1919).

⁹*Schenck v. United States*, 249 U. S. 47 (1919).

¹⁰250 U. S. en 624 (Holmes J., disidente).

¹¹ Véase R. Epstein, *supra*, nota 1, en 126-45 (capítulo 10).

¹²*Gertz v. Roberto Welch, Inc.*, 418 U. S. 323 (1974).

importancia constitucional. La protección de la libertad de expresión no conlleva ninguna protección obvia de la expresión falsa. No deja sin efecto, ciertamente, el derecho consuetudinario sobre agravio o difamación (*common law of fraud or defamation*).¹³

Las consecuencias de esta comprensión medular plantean muchos de los problemas que surgen en situaciones de amenazas de usar la fuerza. Una dificultad central de la ley de difamación (o, si es por eso, del agravio entre dos partes) es que a veces no sabemos si la expresión es verdadera o falsa, y en ciertos casos no sabemos si es capaz de ser verdadera o falsa. Si pensamos en expresiones relativas a gran número de personas, dirigidas a un auditorio público difuso, entonces el problema de la elección del remedio y la oportunidad de la protección (*relief*) se torna tan crítico como lo fue en el campo de las actividades subversivas. ¿Qué tal una acción judicial fundada en que una vez pronunciadas las palabras y hecho el daño resulta demasiado difícil obtener compensación por el perjuicio? Esta pregunta puede surgir en miles de situaciones distintas, pero en último término se reduce al mismo marco que se adoptó anteriormente. El problema es el de reducir al mínimo dos clases de errores: los de sobreaplicación y de subaplicación de la ley. Puede haber excesos en un sentido o en otro, pero el buen criterio del tribunal está en su capacidad para identificar y resolver los casos fáciles.

Esta observación general se puede vincular ahora con las cuestiones más generales de gobierno. Pienso que el gran éxito del trabajo que ha hecho la Corte Suprema en relación con la Primera Enmienda —en fuerte contraste con su fracaso abismante en el manejo de cuestiones de propiedad, contratos y libertades económicas en general—¹⁴ está en que la Corte ha creado el marco institucional correcto. La Corte ha comprendido que la libertad de expresión (como la propiedad de bienes) está siempre expuesta a depredaciones por parte de intereses especiales, y que así como una mayoría del cincuenta y uno por ciento puede votar en favor de confiscar la riqueza del cuarenta y nueve por ciento, así también puede votar en favor de suprimir las libertades de expresión corrientes de que disfrutaban las minorías. Con la supresión sistemática de la disensión frente a sus ojos como un fantasma, la Corte ha reconocido que no puede mostrarse deferente ante

¹³ Respecto a mis opiniones sobre la difamación y la Primera Enmienda, véase Epstein, "Was *New York Times v. Sullivan* wrong?", 53 *University of Chicago Law Review* (1980).

¹⁴ Hay un breve resumen de mi posición en Epstein, "The Active Virtues". *Regulation*, Jan-Feb. 1985, en 14, reimpresso con el título "Judicial Review: Reckoning on Two Kinds of Error", 4 *Cato J.* 711 (1985).

actos legislativos que encastillan a las mayorías políticas o a las minorías políticas bien colocadas. Si quedase sin frenos, el proceso político podría generar restricciones a la libertad de expresión que sofocarían el proceso político y asegurarían el predominio de alguna facción política dominante.

La comprensión de lo que significa la libertad de expresión tiene una importante compensación intelectual. Nos permite dejar aparte todas las discusiones históricas y escapar de los caprichos que se asocian con el descubrimiento de la "intención original". En cambio, podemos emplear el texto, informado por una teoría general de la libertad, para identificar las interrogantes que hay que responder, y podemos realizar esfuerzos razonables por responderlas. En suma, podemos seguir caminando por la línea entre el literalismo irreflexivo y la desesperanza ignorante. Hay casos arduos en cuanto a la oportunidad y elección de los remedios. No obstante, las estructuras básicas de la ley están suficientemente determinadas como para servir de base a una acción judicial inteligente.

Esta teoría textual es extraordinariamente importante, porque permite que los jueces resuelvan los dilemas que siempre han dividido a los miembros de la Sociedad Federalista. Demuestra cómo es posible ser un "intérprete estricto" ("*strict constructionist*") como lo soy yo respecto de estos asuntos, y todavía creer que es bueno tener una dosis muy fuerte de activismo judicial o, mejor aún, de actividad judicial constreñida e informada por la teoría constitucional. □

ENSAYO

REFLEXIONES EN TORNO A LAS CONDICIONES DEL ORDEN DEMOCRÁTICO Y EL CAMBIO SOCIAL*

Seymour Martin Lipset**

El presente ensayo contiene una reflexión acerca de los factores que favorecerían hoy el establecimiento de regímenes democráticos en las sociedades en desarrollo, así como sobre los obstáculos que existirían en tal sentido.

Junto con advertir que en las sociedades del Tercer Mundo no son reproducibles muchas de las condiciones políticas, sociales y económicas que facilitaron el surgimiento de sistemas democráticos en Occidente, el autor plantea que la historia política de esos países sugeriría que la concentración en el gobierno de las fuentes de poder, posición social y riqueza hacen muy difícil la institucionalización de la democracia. Por consiguiente, se argumenta, la democracia tiene mayores posibilidades de establecerse cuando la "interacción entre política y economía es limitada".

*Texto traducido de la conferencia dictada por el autor con motivo de la celebración de los cuarenta años de la Comisión Fulbright para el Intercambio Educacional entre Chile y los EE. UU., en 1987.

**Profesor de ciencia política y sociología de la Universidad de Stanford e investigador *sénior* de la Hoover Institution. Autor de numerosos ensayos, artículos y libros, entre los cuales cabe destacar *Political Man. The Social Bases of Politics*, segunda edición (The Johns Hopkins University Press, 1981).

La experiencia norteamericana subrayaría, a su vez, la importancia que tiene para la instauración y estabilidad de la democracia la existencia de una cultura favorable a la limitación y a las restricciones del poder político; en lo institucional destacarían la descentralización del poder político y la existencia de un complejo sistema de controles y contrapesos.

Las múltiples y urgentes demandas de la población; las tensiones impuestas por los movimientos revolucionarios internacionales; el estatismo y la carencia de legitimidad tradicional -especialmente de los regímenes posrevolucionarios- serían algunos de los principales obstáculos para el establecimiento y consolidación de la libertad política en las sociedades en desarrollo.

La inquietud intelectual respecto de los requisitos sociales, factores correlativos o condiciones que favorecen los diversos tipos de regímenes políticos se remonta, por lo menos, a la Grecia Antigua. Tal como lo menciono en *Political Man*¹ (El hombre político), Aristóteles distinguió diferentes formas de gobierno: democracia, oligarquía y tiranía. Sostenía que la primera existe con mayor probabilidad cuando los estratos medios son numerosos, las otras dos, cuando son limitados y la población es extremadamente pobre. Maquiavelo atribuyó también similar importancia a la distribución de las clases cuando especificó los fundamentos de los diversos sistemas políticos. Con todo, la distinción de Aristóteles entre oligarquía y tiranía tiene significación moderna. La oligarquía es el gobierno de élites tradicionales, basado en la costumbre y la legitimidad histórica, como ocurre en los regímenes aristocráticos y monárquicos. Marruecos y otros reinos árabes constituyen ejemplos contemporáneos. La tiranía es una dictadura que atrae a las masas, como el populismo al estilo de Perón, el fascismo o el comunismo.

En épocas más modernas este tipo de discusiones se ha hecho común. Los padres fundadores de la nación norteamericana conocían bien las obras de Hobbes, Locke y de algunos de los enciclopedistas franceses, como Montesquieu, quien ejerció gran influencia sobre los revolucionarios galos. Para explicar el fracaso de los gobiernos democráticos o republicanos -que no es lo mismo- y la intensificación de la autocracia bajo un gobierno monárquico, recurrieron a la historia a partir de Grecia y Roma y a la

¹Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics* (The Johns Hopkins University Press, 1959).

experiencia de diferentes regímenes europeos, especialmente de Italia y Gran Bretaña. El énfasis en la división institucionalizada de los poderes, que surgió en los Estados Unidos, se planteó primero en términos teóricos. Montesquieu hizo notar el carácter fundamental de los mecanismos de control y equilibrio. Los fundadores norteamericanos comprendieron la necesidad de restringir el poder estatal, puesto que siempre se tendería a abusar del poder ilimitado. En Europa, algunas iglesias minoritarias, aristócratas y otros que participaban en los gobiernos locales también buscaron reducir el poder de la monarquía.

El advenimiento del análisis sociológico comparativo en el siglo XIX, según el ejemplo de Tocqueville y Marx, modificó el énfasis asignado al rol de las instituciones políticas formales y al Estado como factor determinante de los grupos de significación política y del comportamiento de las masas. En un intento por institucionalizar el imperio de la ley y la libertad personal, y por qué no la democracia, Tocqueville, particularmente sensible a los fracasos de la Revolución Francesa, centró su interés en Norteamérica con el fin de descubrir allí cuáles eran los factores necesarios para limitar el poder del Estado. Como se sabe, otorgó gran importancia a la existencia en los Estados Unidos de organizaciones voluntarias, por la función que éstas cumplían como instituciones mediadoras y como fuerzas que contrarrestaban las facultades del gobierno central. También le impresionó la división del poder político entre las autoridades federales centrales y las locales. Además de destacar la gran influencia de las asociaciones voluntarias, Tocqueville puso de relieve otras condiciones sociales favorables para la participación política, tales como una mayor igualdad de clases y el respeto mutuo entre las personas de diferentes estratos. Al igual que Jefferson, Tocqueville y otros pensaban que una sociedad con una gran clase media independiente tenía más posibilidades de ser democrática y de inhibir el poder del Estado que una sociedad en la que existiesen diferencias jerárquicas extremas.

Quienes subrayaban la relación entre la economía y la forma de gobierno como una manera de explicar los orígenes de la libertad política, ya fueran los discípulos del *laissez faire* de Adam Smith o los marxistas, también llamaron la atención sobre el papel de la clase media económica, es decir aquella fuerza intermedia entre la vieja aristocracia y la corte y los campesinos y trabajadores menos privilegiados, como otra forma de fomentar la libertad y la democracia. A la naciente burguesía urbana y a los agricultores independientes les interesaba una forma de gobierno caracterizada por un Estado débil, por el imperio de la ley y por la capacidad que tienen de influir en las decisiones políticas aquellos que están fuera del

gobierno; y sus ideologías liberales (libertarias) eran un fiel reflejo de tales inquietudes. En gran parte de Europa y América, los liberales burgueses luchaban por un gobierno con poder limitado en contra de la monarquía absolutista y de los conservadores estatistas que favorecían a Inglaterra.

La democracia política y el imperio de la ley, como sabemos, estaban institucionalizados en Norteamérica, Australasia y el norte de Europa. En estas tierras la burguesía era más poderosa, la educación estaba más difundida y el Estado central era más débil. "Sin burgués no hay democracia" reza la expresiva frase de Barrington Moore, con la que resume la historia de estas organizaciones políticas o las lecciones que dejaron.

El marxismo tradicional, tal como lo enunciara Marx y al cual adhirieron casi todos sus seguidores, incluido el Lenin anterior a 1917, postulaba que una sociedad industrial, capitalista y avanzada, que hubiera acabado con la escasez económica y contara con una clase trabajadora mayoritaria, era una condición previa para la revolución de la clase trabajadora y el socialismo. Marx sostenía que de no mediar estas condiciones cualquier intento de tomar el poder en nombre del socialismo era utópico y produciría un fracaso sociológico, puesto que cualquier sociedad menos desarrollada, agrícola principalmente, adolecía, por naturaleza, de graves problemas de desigualdad.

La democracia, como forma política, aun cuando sufriera frecuentes embates, se experimentó como sistema político en el sur y centro de Europa a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y se extendió por períodos variables desde Portugal y el sur de Italia hasta Alemania y Austria-Hungría en el centro y este, logrando diferentes grados de éxito. Antes que la democracia pudiera institucionalizarse como forma de gobierno, surgieron amenazas organizadas al poder establecido, bajo la forma de sindicatos militantes, partidos socialistas y grandes movimientos anarquistas, las que no sólo atemorizaron a las viejas élites aristocráticas, a los terratenientes, a la iglesia y a las fuerzas armadas, sino que también intimidaron a la burguesía liberal, partidaria de un Estado débil. Debido a ello, ciertos sectores de la burguesía se volvieron reaccionarios y se aliaron con las fuerzas oligárquicas, empañándose así las perspectivas de democracia.

Algunos marxistas comenzaron a darse cuenta de que su esquema revolucionario —que preveía el reemplazo del orden monárquico aristocrático en coexistencia con la industrialización capitalista por el gobierno burgués— podría no ser válido para quienes recién ingresaban al escenario industrial. León Trotsky, en particular, argumentó contra casi todos los liberales rusos y contra la mayoría de los marxistas, tales como Lenin, que el paradigma marxista del fracaso del feudalismo, seguido por el desarrollo

capitalista y la democracia, no sería válido en la Rusia zarista. Sostenía que en los países menos desarrollados la burguesía ya no era capaz de asumir el poder, ni de reformar el sistema político ni de crear las condiciones necesarias para un desarrollo industrial rápido. Según Trotsky, el proletariado, es decir, el partido marxista, debía apropiarse del poder para llevar a cabo las tareas de desarrollo económico que la teoría marxista había asignado anteriormente a la burguesía. Trotsky predijo que una revuelta socialista en Rusia sería el factor catalítico que estimularía la revolución en el Occidente industrial. Luego, esos países tomarían la delantera y construirían sociedades socialistas libres, y Rusia, otrora atrasada, seguiría sus pasos y recibiría su ayuda.

Después de la Revolución Rusa, los izquierdistas olvidaron o ignoraron el análisis marxista de las condiciones estructurales previas para el socialismo. No obstante, la degeneración del comunismo en estalinismo y la aparición del fascismo, el nazismo y las dictaduras derechistas en un sinnúmero de países durante los años comprendidos entre las dos guerras, parecieron confirmar las hipótesis de Marx y Trotsky. Allí donde el poder burgués y la industrialización eran débiles, la dictadura triunfaba sobre los intentos de construir democracias liberales. Los países menos desarrollados e independientes de América Latina tampoco fueron capaces de crear instituciones democráticas, ni siquiera instituciones políticas estables. En la década de 1930 surgieron autocracias populistas en Argentina, Brasil y México, de las cuales sólo la última perduró.

La derrota de los poderes fascistas y la victoria de los países democráticos y de la Unión Soviética en la Segunda Guerra Mundial invirtieron el pesimismo respecto de la democracia y las instituciones libres causado por los acontecimientos de los años 20 y 30. La democracia se impuso en Alemania, Italia y Japón. En forma generalizada, numerosas naciones nuevas que habían sido colonias de los países occidentales democráticos (de Bélgica, Gran Bretaña, Francia, los Países Bajos y los Estados Unidos) aseguraron su independencia e iniciaron una nueva vida en virtud de constituciones y procedimientos electorales basados en los de sus gobernantes imperialistas anteriores. Como consecuencia, en medio del vivo entusiasmo democrático de posguerra, se ignoró u olvidó gran parte de los análisis sobre las condiciones estructurales previas para la democracia o el socialismo.

Los dentistas sociales, entre ellos muchos norteamericanos, comenzaron a investigar y a estudiar la forma en que varios países menos desarrollados estaban creando instituciones políticas nuevas e independientes, en las que como regla general destacaban la necesidad de industrializar la

economía y modernizar la sociedad. Sin embargo, a medida que se hizo evidente que un buen número (con el tiempo la mayoría) de las naciones nuevas, y muchos también de los antiguos estados de Latinoamérica, no eran capaces de mantener las instituciones democráticas, las publicaciones en el área de las ciencias sociales comenzaron a poner renovado énfasis, tal como yo lo hiciera en *Political Man*,² en anteriores teorías que asociaban la democracia con la riqueza económica, con un elevado nivel de educación, con una gran clase media y con instituciones mediadoras. Numerosos estudios que correlacionaban datos estructurales globales con resultados políticos parecían confirmar esas premisas.

Diferentes analistas, como Samuel Huntington en los Estados Unidos, Guillermo O'Donnell en Latinoamérica y los denominados teóricos de la dependencia, estimulados por el trabajo de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), argumentaron que las instituciones políticas y económicas occidentales tienen consecuencias disfuncionales para el Tercer Mundo. Huntington y O'Donnell sostuvieron, con distinto énfasis, que los países menos desarrollados no han seguido los modelos democráticos porque ellos llevan a que la clase trabajadora y los pobres planteen exigencias económicas sociales y de bienestar que de ser satisfechas impiden, generalmente, el crecimiento. En consecuencia, se producen los golpes militares y los sistemas autoritarios burocráticos. Los teóricos de la dependencia hacen hincapié en que las relaciones económicas tradicionales con países avanzados y un mercado de inversiones libre son sinónimo de una falta de recursos para el crecimiento, debido a que el capital pasa de los países menos desarrollados a los más desarrollados y, por consiguiente, no está disponible para el desarrollo industrial. Por lo tanto, es necesario realizar esfuerzos para lograr el crecimiento no dependiente, con frecuencia fomentado por un sistema autocrático burocrático.

Sin profundizar más allá en el análisis de estos distintos enfoques teóricos, cabe mencionar que el renovado énfasis pesimista acerca de la democracia ha vuelto a ser desafiado por los últimos acontecimientos políticos. Durante casi cuatro décadas, las tres principales potencias del Eje, Alemania, Italia y Japón, han conservado las instituciones democráticas impuestas por los vencedores. Los años setenta y ochenta han sido testigos de un resurgimiento de la democracia en numerosos sistemas autocráticos, entre los que se incluye especialmente la caída de los regímenes oligárquicos derechistas de Grecia, Portugal y España. En Latinoamérica han renacido las instituciones democráticas en Argentina, Brasil y en otros países más

²Ibídem.

pequeños. Últimamente han fracasado las autocracias corruptas en Haití y en Filipinas. India, el más grande de los países no desarrollados, con una población que iguala a la de África y Latinoamérica, ha conservado sus instituciones democráticas post-coloniales durante más de treinta y cinco años, a pesar de crisis reiteradas y de importantes intentos de destruirlas.

También se ha demostrado que son injustificadas las hipótesis de que la dependencia y un sistema de mercado mundial impidan el desarrollo económico. Los países menos desarrollados han tenido un ritmo de crecimiento cercano a un promedio de 5 por ciento anual. Algunos como Malasia, Corea, Egipto, Taiwan, Singapur y la Costa de Marfil han experimentado un crecimiento mucho mayor. Actualmente, Brasil crece a un ritmo del 8 por ciento anual. Desde luego, estos aumentos se han distribuido en forma muy desigual, pero lo mismo ocurrió en el siglo XIX con el crecimiento occidental. De cualquier manera, Atun Kohli, en un estudio reciente sobre la transformación económica en los países menos desarrollados no comunistas, advierte un movimiento hacia la igualdad de ingresos en aquellos con sistemas democráticos, y hacia una mayor desigualdad en aquellos con gobiernos autoritarios. La economía de los países petroleros ha caído bruscamente: muchos de ellos, así como también otros países menos desarrollados, han sufrido grandes crisis económicas a causa del mal empleo de los recursos y debido a un fuerte endeudamiento estatal, es decir, por problemas no causados por la dependencia económica. Si algo reflejó la adquisición de créditos a diestra y siniestra durante la década del setenta fue la influencia de la teoría de la dependencia, que incentiva la adquisición de grandes créditos por parte del Estado y no confía en los mecanismos de mercado, es decir, en las inversiones extranjeras.

El surgimiento de la democracia en el sur de Europa y, en menor grado, el desarrollo de Latinoamérica, son congruentes con los modelos de transformación política basados en la modernización económica, y también con las tesis que afirman que la autocracia puede contribuir a fomentar el crecimiento y, de ese modo, facilitar las condiciones para la democracia. En la mayoría de estos países la clase media aumentó considerablemente; quizás España sea el ejemplo clásico. Fernando Cardoso también ha hecho notar, sentidamente, que en Brasil la estabilidad brindada por el régimen militar ayudó en gran medida a mejorar las condiciones para el desarrollo económico, y que éstas facilitaron, a su vez, la reinstauración de instituciones democráticas.

Sería un error asignar a esas conclusiones más relevancia de la que tienen puesto que los patrones son demasiado variados. India sigue siendo un caso que se aparta de todas las teorías, con excepción tal vez de aquella de

Tocqueville que atribuía importancia a la función de las instituciones mediadoras y a la diversidad social. Este subcontinente enorme y multinacional, con una población en su gran mayoría aún pobre y rural, sigue teniendo partidos libres, sindicatos independientes, elecciones competitivas y una prensa libre. Ciertos países menos populosos del Tercer Mundo, como Sri Lanka, Botswana, Jamaica, República Dominicana y Papua Nueva Guinea, parecen desafiar también la premisa de que exista una relación entre el nivel de desarrollo y la política democrática. Allí, los acontecimientos políticos parecen sugerir que las poblaciones pequeñas conducen a la democracia; sin embargo, ésta es una generalización que puede rebatirse con el ejemplo de Singapur, cada vez más autocrático y un Estado-ciudad próspero económicamente. Los países africanos subsaharianos y los estados árabes todavía no han iniciado una marcha eficaz en pos de instituciones políticas. Ubres, si bien el más grande de ellos, Nigeria, oscila inquietamente entre regímenes militares e infructuosos esfuerzos por estabilizar ciertas formas de democracia.

Aun cuando el interés contemporáneo por las condiciones favorables para la democracia se centra en los estados menos desarrollados o en los estados nuevos, o en ambos, se puede aprender mucho de la historia de las democracias estables y económicamente desarrolladas en lo que respecta a las condiciones necesarias para la libertad política. No es recomendable abocarse al análisis del desarrollo económico y político de los estados del Tercer Mundo contemporáneo sin remontarse a la historia de Europa, Norteamérica y Australasia, regiones que otrora fueron sociedades agrícolas no industriales, de bajos ingresos, desafiadas por un crecimiento acelerado de la población y gobernadas en forma autocrática. Muchas de ellas estuvieron en algún momento de su historia divididas lingüísticamente, con fronteras accidentales —como resultado de las guerras— e incluso tuvieron regímenes que carecían de legitimidad tradicional como nuevos estados o sistemas post-revolucionarios. El resto de mi exposición está dedicado a presentar algunas conclusiones provisionarias derivadas de las experiencias de dichas regiones.

La Ventaja del Cambio Gradual y el Poder Descentralizado

Durante el siglo XIX, Norteamérica y las naciones europeas pudieron desarrollar en forma gradual tanto sus instituciones políticas como económicas. Ello permitió que se redujesen las tensiones que

enfrentan todas sociedades —como le ocurre a muchos de los países menos desarrollados contemporáneos— cuyas políticas y economías requieren cambios rápidos y donde el Estado y la economía están estrechamente interrelacionados. En el siglo XIX, el ritmo de crecimiento anual del producto *per cápita* de las naciones en proceso de industrialización fluctuaba entre un uno y un dos por ciento. Como ya se señaló, la mayoría de los países en desarrollo del Tercer Mundo, a diferencia del empobrecido y exclusivamente agrícola Cuarto Mundo, han tenido tasas de crecimiento mucho más altas; algunos incluso han alcanzado una tasa del 10 por ciento.

No obstante estas cifras, hace un siglo y medio los países en desarrollo no tenían que reaccionar ante la existencia de niveles de consumo mucho más altos en países mucho más ricos, con elaborados sistemas de bienestar, derechos sindicales, educación superior masiva, etc. Sus poblaciones no exigían mejoras rápidas en las condiciones de vida ni tampoco una industrialización acelerada. Por lo tanto, se ponía menos énfasis en el papel del Estado como gestor del desarrollo económico del país.

Bajo esas circunstancias, la dependencia no era una desventaja. Los riesgos económicos recaían en el capital privado, en gran parte extranjero, y no en el Estado y el contribuyente. Los estados no europeos que alcanzaron un alto grado de desarrollo, por ejemplo los Estados Unidos, Canadá y Australia, alguna vez dependieron en medida importante de las inversiones extranjeras, especialmente británicas. Sin embargo, como subrayara Schumpeter, la dependencia de las inversiones que se produjo con el capitalismo del siglo XIX ayudó a los países a acumular capital. Las inversiones extranjeras se reducían en forma periódica o desaparecían como resultado de recesiones económicas, mientras que los recursos adquiridos con el capital importado, tales como ferrocarriles y fábricas, permanecían. Por consiguiente, el Estado no se veía en la obligación de contraer grandes deudas externas que debían pagarse a pesar de los reveses económicos.

El sistema político también evolucionó gradualmente, primero con un sufragio limitado ligado a la propiedad o al grado de alfabetización. Como Robert Dahl ha puesto de relieve, debido a que los partidos constituidos para alcanzar una mayoría parlamentaria no estaban sometidos a la presión de tener que obtener el respaldo de la masa electoral, como era el caso de los liberales y conservadores de la Europa del siglo XIX, no se vieron forzados a comprometerse con la demagogia populista.

La historia política de esos países sugiere que mientras más se concentran en el gobierno las fuentes de poder, la posición social y la riqueza, más difícil resulta institucionalizar la democracia, puesto que en esas

circunstancias la lucha política tiende a acercarse a un juego en el que el derrotado pierde todas las ganancias. Mientras más importante sea el Estado central como fuente de prestigio y ventaja, menos probable es que quienes están en el poder, al igual que las fuerzas de oposición, acepten las reglas del juego que institucionalizaron el conflicto de los partidos y que concluyen en la rotación de los gobernantes. En consecuencia, las posibilidades de que exista democracia son mayores cuando la interacción entre la política y la economía es limitada, es decir, fragmentada, como ocurrió en el primer período de los Estados Unidos y en menor grado en otras naciones occidentales. El poder no era un juego político en que las ganancias igualaban a las pérdidas. En el norte de Europa, la intensificación de la democracia permitió a la monarquía y a la aristocracia conservar su posición social, en tanto que redujo su poder.

Como pondré de relieve más adelante, en los Estados Unidos, durante los primeros cincuenta años o más, el Estado central no fue la principal fuente de privilegios, razón por la cual quienes ejercían funciones en ese nivel podían fácilmente dejar sus cargos.

A fines del siglo XIX, Marx y Engels no podían entender por qué en Gran Bretaña se permitía a la aristocracia y a la Cámara de los Lores retener tanto poder, en circunstancias que se trataba de una de las sociedades capitalistas más desarrolladas de esa época. Según Engels, él tomó conciencia de este fenómeno cuando escuchó a un importante político y hombre de negocios liberal describir cómo le avergonzaba en las recepciones de la corte de Londres no saber francés, el idioma internacional que se usaba en las reuniones sociales de la élite en aquel entonces. Súbitamente, Engels comprendió que la burguesía, aunque superior en el aspecto económico, se sentía socialmente inferior a la aristocracia.

En Europa, las clases políticas surgieron en el contexto de la lucha por el sufragio universal o los derechos sindicales. Los estratos privilegiados se resistieron, pero gradualmente cedieron, a menudo bajo el liderazgo del partido más aristocrático, en busca de apoyo contra los liberales burgueses. Allí donde las clases altas se negaron a ceder, como en la Rusia zarista, los trabajadores y campesinos adoptaron actitudes revolucionarias. La ideología de los socialdemócratas alemanes variaba junto con las restricciones a la democracia en los diferentes estados dentro del país. El partido era mucho más radical en Prusia, Estado que no contaba con un sistema electoral democrático, que en los estados de Alemania occidental, donde se había adoptado el sistema de "un hombre, un voto". A nivel nacional, las leyes represivas anti-socialistas de la década de 1890 contribuyeron a que el partido se mantuviera marxista. Cabe señalar que

Lenin sostuvo que la democracia inhibe el socialismo revolucionario y la política de clases. En su opinión, el marxismo no tenía fuerza en Gran Bretaña y Norteamérica, precisamente porque éstos eran los países más democráticos.

El mismo patrón se aplicaba al modo de actuar de los sindicatos. Allí donde la burguesía se oponía a los sindicatos, como en Francia y generalmente en la franja del sur, las organizaciones laborales eran revolucionarias. Allí donde se permitía que los sindicatos funcionaran y donde se les aceptaba como socios en las negociaciones colectivas, como sucedió en gran parte del norte de Europa, éstas eran moderadas.

Normalmente, los estados autoritarios del Tercer Mundo contemporáneo no han permitido la incorporación gradual al gobierno de los grupos que están fuera de él, situación similar a la ocurrida anteriormente en gran parte del norte de Europa y Norteamérica. Con todo, procesos similares tuvieron lugar en la última década de la España de Franco y en los últimos años de los regímenes militares en Argentina, Uruguay y Brasil, países donde los partidos y los sindicatos pudieron funcionar antes del restablecimiento de la democracia y las elecciones libres. Estas experiencias fueron importantes como procesos de socialización, y facilitaron la transición hacia la libertad política.

El Estado y la Legitimidad

La legitimidad del sistema, es decir, un poderoso "título para gobernar", es una condición necesaria para que exista un gobierno estable basado en el respeto a la ley, a las reglas del juego que presuponen libertades civiles y oposición institucionalizada. Los gobiernos cuya legitimidad es débil deben ser muy eficientes o represivos.

La mayoría de los estados nuevos contemporáneos y los gobiernos posrevolucionarios o posteriores a un golpe de Estado se caracterizan por su escasa legitimidad. La fuerza no otorga un título para gobernar. En casi todos los estados nuevos los gobiernos democráticos poscoloniales no sólo tienen escasa legitimidad, sino que siguen modelos políticos extranjeros que no guardan relación con las tradiciones indígenas. Estados Unidos tuvo una ventaja excepcional al poseer estructuras de gobierno que emularon y continuaron con los patrones coloniales a nivel estatal, a la vez que adoptaron los modelos ingleses a escala nacional. Con todo, durante las primeras ocho décadas de su historia como Estado independiente, su estructura democrática y su unidad nacional fueron atacadas reiteradamente, y sólo

lograron legitimarse después de demostrar durante largo tiempo su eficiencia, luego de una amarga guerra civil. No obstante, en el sur, la autoridad nacional carecía de legitimidad y se basaba en la fuerza. Dicha región no llegó a ser completamente democrática hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, la mayoría de las naciones del norte de Europa y de la Comunidad británica establecieron instituciones democráticas conservando al mismo tiempo la legitimidad tradicional, es decir, mantuvieron la monarquía.

La historia francesa constituye un buen ejemplo europeo de la tesis de que cuando la legitimidad es baja, la democracia es inestable. La Revolución Francesa acabó con la legitimidad del régimen. Una alta proporción de la población, la derecha clerical, no aceptó como legítimos los sistemas bonapartistas y republicanos hasta que hubo finalizado la Segunda Guerra Mundial. Desde 1789 hasta la guerra franco-prusiana, Francia tuvo por lo menos siete regímenes de gobierno. La Tercera República estuvo dividida entre los partidarios y los opositores de la Revolución. La derecha rechazaba los lemas republicanos revolucionarios de la libertad, igualdad y fraternidad. Vichy fue la venganza de la contrarrevolución, poniendo énfasis en la familia, el orden y la religión.

Por último, la colaboración con el ocupador alemán durante la Segunda Guerra Mundial acabó con las pretensiones de la derecha contrarrevolucionaria francesa. Si bien la Quinta República nació de un golpe de Estado, fue legitimada por el carisma de De Gaulle y por una prolongada y demostrada eficiencia.

El colapso de la República de Weimar es otro ejemplo de las consecuencias que un gobierno debe enfrentar cuando goza de poca legitimidad; los monarquistas y la derecha en general nunca la aceptaron y no pudo sobrevivir a la crisis de eficiencia producida por la Gran Depresión. Los años treinta repercutieron más en las economías de los Estados Unidos y de los Países Bajos que en la de Alemania, pero cuando comenzó la Depresión, los primeros eran altamente legítimos y sus regímenes permanecieron intactos.

Los sistemas democráticos de posguerra de aquellos estados inicialmente fascistas, y que se habían establecido al amparo de los aliados, evidentemente carecían de legitimidad en sus comienzos. Sin embargo, fueron favorecidos por los "milagros económicos" que generaron puestos de trabajo y un mejoramiento sostenido del estándar de vida, demostrando en estas últimas décadas ser económicamente eficientes. La estabilidad de los nuevos sistemas democráticos también está ligada al hecho de que las fuerzas derechistas antidemocráticas se han desprestigiado por su

identificación con el fascismo y la derrota de las fuerzas armadas. Aun así, hay ciertos indicios de que esas formas de gobierno todavía tienen problemas de legitimidad, como lo muestran las encuestas de opinión. Entre los países desarrollados, Alemania, Italia y Japón se ubican prácticamente en el punto más bajo de la escala en términos de la proporción de la población que en los sondeos de opinión dice estar orgullosa de su nacionalidad ("me siento orgulloso de ser..."), o que estaría deseosa de luchar por su país en una guerra futura.

Los regímenes que carecen de legitimidad tradicional deben ser eficientes si desean sobrevivir. Para los países menos desarrollados ha sido difícil satisfacer las múltiples exigencias fomentadas por los partidos revolucionarios y por los grupos de referencia que traspasan las fronteras nacionales. No tienen los recursos necesarios para conseguir la lealtad popular y de la élite y, por consiguiente, los intentos por lograr un régimen democrático fracasan una y otra vez. Con el fin de reducir la confianza en la fuerza, sus sistemas autoritarios suelen intentar obtener legitimidad carismática, fomentando el culto a la persona. Los regímenes comunistas nuevos también son poco legítimos y, por lo tanto, pese a una ideología que niega la importancia de los "grandes hombres" en la historia, y subraya el papel del partido despersonalizado, también han debido recurrir a la legitimidad carismática, al "culto a la persona", como Lenin, Stalin, Mao, Tito, Castro y otros. Haciendo paréntesis, es interesante observar que los cuatro regímenes comunistas que han sufrido una rebelión a gran escala, Checoslovaquia, Alemania oriental, Hungría y Polonia, han tenido los cultos a las personas más débiles. Más aún, el comunismo también ha buscado atribuir al partido un carácter carismático, afirmando que es el portador de la verdad histórica y que no puede equivocarse, al estilo de las iglesias que se atribuyen el poder de la revelación, por ejemplo, la Iglesia Católica y la Mormona.

India, la democracia vigente de más éxito del Tercer Mundo, ha sobrevivido con una forma especial de carisma familiar. La cualidad excepcional ha pasado de Mahatma Gandhi a su colega más próximo, Pandit Nehru, a la hija de Nehru, Indira Gandhi, y a su hijo Rakiv Gandhi.

De cualquier manera, la legitimidad carismática es inestable por naturaleza. Un sistema político funciona mejor cuando la fuente de autoridad, la monarquía o la Constitución, está claramente separada de quien la ejerce, el gobierno transitorio. Por ello, es más factible alcanzar la legitimidad a través de la democracia que por medio del autoritarismo. Estimula a los elementos descontentos a trabajar para cambiar el gobierno pero manteniendo, al mismo tiempo, la lealtad al sistema.

El Ejemplo Norteamericano

Estados Unidos sigue siendo el principal ejemplo de Estado nuevo post-revolucionario que se convirtió en una democracia estable y económicamente próspera. El país presentaba muchas ventajas, entre las que se incluyen la calidad de sus líderes, el contenido de su ideología formativa igualitaria y antiestatista, la existencia de instituciones religiosas voluntarias que apoyaban la estructura excepcional que surgió de una "nueva sociedad" fronteriza, y su geografía.

Luego del fracaso de los Artículos de la Confederación, George Washington, brillante primer jefe de Estado, asumió el mando en virtud de una nueva Constitución que limitaba el poder. Washington pertenecía a una élite política muy sofisticada, entre los que se contaban Jefferson, Madison, Monroe, Adams, Hamilton y otros, quienes debieron hacer frente a los problemas de una nueva nación con legitimidad limitada y una autoridad débil. El peligro del autoritarismo se redujo por el hecho de que la ideología revolucionaria era antiestatista y porque la generación fundadora desconfiaba del poder. Por tanto se estableció, en forma deliberada, un complejo sistema de control y equilibrio de poderes para impedir el autoritarismo.

Washington desempeñó intencionalmente un papel semicarismático para legitimar el débil sistema de autoridad. En el ámbito público se mantuvo por encima de las luchas partidistas y sectarias. Si bien acaparaba marcadas simpatías, dejó su cargo, aunque podría haber sido reelegido, y ayudó así a institucionalizar las elecciones competitivas y la rotación presidencial.

En la primitiva república norteamericana, la autoridad siguió derivando legitimidad del liderazgo de sus padres fundadores, entre ellos, John Adams, Jefferson, Madison y Monroe, cada uno de los cuales, cuando fue Presidente, adhirió al precedente establecido por Washington de no intentar permanecer en su cargo indefinidamente. El primer no fundador que llegó a ser Presidente, John Quincy Adams, era hijo de un fundador.

A diferencia de lo que ocurre actualmente en muchos países del Tercer Mundo, la política norteamericana de los primeros tiempos no era un juego en el que las ganancias igualaran a las pérdidas, puesto que el Estado no llegó a ser la principal fuente de poder, influencia y autoridad de la sociedad. El gobierno central era menos importante que los estados. La mayoría de los congresales renunciaba después de uno o dos períodos; no querían vivir en Washington y no consideraban que sus cargos ofrecieran ventajas especiales. El sector privado y los gobiernos estatales y locales

constituían fuentes más importantes de privilegio y de una determinada posición.

Los factores mencionados no son los únicos que favorecieron la institucionalización de la democracia; es posible mencionar otros:

- a) Como se señaló anteriormente, aun cuando la legitimidad nacional fuese débil, los gobiernos estatales y locales tenían cierta legitimidad derivada de sus cartas constitucionales coloniales y de su larga historia como unidades con gobierno propio y gran libertad interna.
- b) El hecho de que las políticas estatistas se identificaran con el conservadurismo, la ideología de Gran Bretaña y la monarquía, hacía que se las considerase reaccionarias y no progresistas. El primer partido influyente, el de los Republicanos-Democráticos Jeffersonianos, se oponía a cualquier intento de utilizar los recursos públicos para promover la industrialización y la urbanización, al igual que el de los Demócratas Jacksonianos, que lo sucedió.
- c) Estados Unidos ha sido el único país cuya población ha adherido mayoritariamerite a sectas protestantes, congregaciones que nunca fueron iglesias estatales. Estas fomentaban actitudes que estimulaban el voluntariado y el individualismo. Tocqueville y Weber señalaron que estas instituciones contribuyeron a crear condiciones favorables para la democracia y el desarrollo económico.
- d) Fuerzas militares de reducido tamaño, las que de ningún modo constituían un camino al prestigio y al poder, como ocurre hoy día con sus equivalentes en muchos países del Tercer Mundo. A la frágil posición de las fuerzas armadas contribuyó la geografía, es decir, la ausencia de vecinos poderosos.
- e) La ausencia de un marco de referencia internacional que pudiese sensibilizar a los norteamericanos ante la existencia de mayor riqueza, más igualdad o utopías revolucionarias en otros lugares.
- f) En su calidad de nueva sociedad colonizadora, los Estados Unidos hicieron menos hincapié en los niveles formales de clase y tuvieron menos conflictos de clase que en el siglo diecinueve y que en la Europa de principios del siglo veinte o que en los países contemporáneos de menor desarrollado. Desde luego, el Sur era diferente.

- g) El ritmo del desarrollo económico fue relativamente lento pero estable durante la mayor parte del siglo diecinueve; por consiguiente las tensiones sociales producidas por el crecimiento rápido se minimizaron.
- h) Existía la posibilidad de conseguir inversión extranjera. El ambiente económico internacional, después de la Revolución Francesa y de las guerras napoleónicas, era propicio. La escasez de mano de obra dio lugar a salarios altos, fenómeno que redujo las tensiones económicas entre las clases.
- i) Durante su primer siglo de vida independiente fue un país predominantemente agrícola. Pero a diferencia de Europa en esa época y de la mayoría de los países menos desarrollados de hoy, la gran parte de los habitantes del país, aparte de los del Sur, eran dueños de la tierra que trabajaban o bien la arrendaban con promesa de compra. Una población rural que en su mayor parte trabaja por cuenta propia constituye un verdadero bien democrático, tal como lo ha subrayado Barrington Moore en sus análisis históricos comparativos.
- j) Los Estados Unidos tenían básicamente una lengua y una cultura comunes, a pesar de ser una sociedad de inmigrantes con diferencias étnicas considerables.
- k) La comunicación y los medios de transporte eran lentos, factores que redujeron la formación de movimientos de oposición o de conspiración.
- l) La capital nacional, como se señaló anteriormente, no tenía gran alcance en términos culturales, económicos y número de habitantes. Existían varias ciudades mucho más importantes que Washington D.C. En consecuencia, la élite no quería trabajar ni vivir en dicha ciudad. La élite importante, la clase intelectual y los diferentes estratos altos que manejaban la política y la economía estaban separados geográficamente y casi no tenían contacto entre sí. Estos factores, junto con aquellos analizados anteriormente, contribuyeron a evitar que la política nacional se convirtiera en un juego de "altibajos".

- m) Los sistemas electorales y parlamentarios que surgieron bajo una forma de gobierno presidencial favorecieron la creación de dos partidos de coalición carentes de disciplina y de una ideología muy definida, y dificultaron la institucionalización de pequeños partidos extremistas.
- n) El sistema federal requería la creación de un poder judicial independiente y capaz de limitar el poder del gobiernos.

A pesar de sus ventajas, en comparación con las formas de gobierno modernas del Tercer Mundo, el sistema político norteamericano vivió momentos agitados en sus primeros tres cuartos de siglo. Al igual que los nuevos estados contemporáneos, al comienzo su legitimidad fue escasa y sufrió graves tensiones fraccionarias. La mayor parte de la población era pobre y, finalmente, el primer sistema político, basado en los Artículos de la Confederación, fracasó.

La adopción de una nueva Constitución en 1789 no resolvió las dificultades. Las Leyes de Extranjería y Sedición promulgadas por los federalistas a fines de la década de 1790 son muestra de los esfuerzos deliberados por reprimir a la oposición. Los federalistas, ayudados por Aaron Burr, trataron de robarle la elección de 1800 a Jefferson, intento que frustró su enemigo encarnizado, Hamilton. Como Presidente, el mismo Jefferson no se prestaría para apoyar una legislación creada con el objeto de restringir la crítica de la prensa. El primer sistema bipartidista fracasó y a comienzos del siglo XIX fue sucedido por otro muy influyente, prácticamente constituido por un partido, que se mantuvo hasta 1830. Los Republicanos Democráticos Jeffersonianos controlaban casi por completo la política nacional. Aunque el partido era, desde luego, una agrupación indisciplinada sin cohesión, no existía una oposición institucionalizada eficaz a nivel nacional.

La lealtad a la nación, es decir, la legitimidad, era débil. La secesión era una amenaza constante, como lo atestiguan los logros de la Convención Hartford durante la guerra de 1812; la crisis producida en el gobierno de Jackson en 1832 por la doctrina de que un Estado tiene derecho a no obedecer una ley federal si estima que ella constituye una amenaza a su soberanía; el llamado durante los años 1840 y 1850 de los abolicionistas como Garrison a romper la unión con aquellos que deseaban conservar a los esclavos y la eliminación de la Constitución inmoral que protegía la esclavitud. Finalmente se produjo la secesión, seguida de una prolongada y sangrienta guerra civil provocada por el problema de la esclavitud.

Las instituciones sectarias protestantes más influyentes favorecieron los conflictos moralistas, promovieron desacuerdos y contribuyeron a la creación de sentimientos secesionistas y al estallido de la Guerra Civil, así como fomentaron intensos movimientos de intolerancia en contra de los inmigrantes y los católicos y, con el tiempo, de los negros y los judíos.

Después de la Guerra Civil, el Sur, al igual que Biafra, fue una "provincia conquistada"; el régimen norteamericano no era legítimo bajo la línea Mason-Dixon. Luego del restablecimiento del derecho a voto surgió allí un sistema unipartidista, producto característico de "nacionalidades minoritarias" mantenidas dentro de una unidad de gobierno más vasta por fuerza y no por su legitimidad. Para mantener este mecanismo de defensa regional, a los negros se les negaron los derechos políticos de los blancos pobres.

Conclusión

Es evidente que este intento de formular generalizaciones sobre la historia de Occidente, y en particular de los Estados Unidos, respecto de las condiciones que facilitan la creación de sistemas democráticos estables, no conlleva muchas recomendaciones específicas para los estados del Tercer Mundo contemporáneo, puesto que muchas de las condiciones son irreproducibles. Los nuevos estados o regímenes posrevolucionarios no tienen posibilidad alguna de gozar de los beneficios de la legitimidad tradicional. En las sociedades pobres, las tensiones impuestas por los movimientos revolucionarios internacionales o por un marco de referencia que traspasa las fronteras nacionales como resultado de las redes de comunicación modernas, no pueden combatirse mediante un crecimiento económico gradual. Estos países contemporáneos deben dedicar una proporción mayor de su PNB a fines de bienestar que la que precisaban los países en desarrollo en el siglo diecinueve.

Los economistas partidarios del libre mercado, como Friedrich Hayek y Milton Friedman, han sostenido que para que haya democracia es necesario que coexistan dos situaciones: un sistema de libre mercado y un gobierno limitado. Esto es, mientras mayor sea el sector de la economía controlado por el Estado, mayor capacidad tendrán quienes poseen el poder político para anular la oposición y conservar el poder. En efecto, dichos economistas opinan que el crecimiento del Estado hace que la competencia política se transforme cada vez más en un juego en el que las ganancias igualan a las pérdidas. Aunque el argumento de Hayek y Friedman es

lógico, no parece ser válido para las democracias desarrolladas industrialmente. Aquellos que están comprometidos con un estatismo en gran escala parecen proteger tanto la libertad política como quienes postulan una participación limitada del Estado en la economía. Sin embargo, la política se asemeja a un juego en el que las ganancias igualan a la pérdidas en los regímenes en que prevalecen la corrupción, el culto al patrimonio y las relaciones de conveniencia. Por tanto, el estatismo se opone a la democracia, especialmente en las sociedades en desarrollo que intentan desbaratar los valores y las instituciones tradicionales.

La democracia, como Chester Finn ha puesto de relieve, requiere "un gobierno con poderes limitados (un logro cultural extraordinario) y gobernantes con facultades restringidas por el imperio de la ley (otro logro cultural igualmente extraordinario)". En la actualidad, la mayoría de los estados del mundo, los mismos que gobiernan a más de dos tercios de la población, no son democráticos; sus ciudadanos no tienen derecho a elegir a sus líderes. Aun así, casi todos los Estados autocráticos, tanto en el mundo comunista como en muchos países menos desarrollados, postulan como metas primordiales la democracia, la libertad y un Estado con poderes limitados, procurando legitimar su derecho a gobernar en términos populistas. Tales declaraciones pueden ser el tributo hipócrita que el vicio paga a la virtud. Con todo, demuestran cierta clase de reconocimiento al principio de que el gobierno debe servir los intereses de sus ciudadanos. En principio, el derecho de los privilegiados a gobernar sin consultar a los gobernados se mantiene y sigue siendo legítimo sólo en ciertos sectores del mundo árabe.

Como señala Finn, la restricción del poder de los gobernantes todavía no constituye un rasgo cultural corriente. Sin embargo, el absolutismo ha perdido su legitimidad. La mayoría de las sociedades autocráticas se ven forzadas a ser represivas, no confían en sus ciudadanos. Es de esperar que las reiteradas tensiones y crisis inherentes a los procesos de cambio en la sociedad moderna y la consiguiente inestabilidad y alienación, derriben finalmente a los principales regímenes comunistas. Si la transformación es una característica propia de la sociedad industrial y posindustrial, hay razones para predecir que Argentina y Filipinas, Hungría y Polonia son la tendencia del futuro. □

CAMBIO SOCIAL Y DEMOCRACIA*

José Joaquín Brunner**

El autor realiza un análisis de las relaciones entre cambio social y democracia, a la luz de una reflexión crítica sobre los límites de la política y el mercado.

Si bien la democracia restringiría el cambio social a determinados procedimientos —los cuales, a su vez, tenderían a favorecer ciertos contenidos—, de otra parte, ella ofrecería las condiciones políticas para la innovación social mediante la diferenciación y reducción del ámbito de la política, lo cual permite a los otros subsistemas de la sociedad organizarse de manera relativamente independiente y "aumentar su complejidad y su potencial de respuesta, cambio y adaptación".

Respecto del ámbito de acción del mercado, y frente a proposiciones en el sentido que éste debería proveer la metacoordinación de la sociedad, el autor plantea cuáles serían los problemas e inconvenientes que ello entrañaría en áreas como la salud y la educación, así como para los procesos de socialización e integración social.

*Versión revisada de la ponencia del autor en seminario "Chile: la Izquierda en Transición", organizado por los centros VECTOR y AVANCE, que se efectuara en Santiago de Chile entre los días 3 y 5 de mayo de 1990.

**Sociólogo de la Educación; estudios en la Universidad Católica de Chile y en la Universidad de Oxford. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Autor de *Los Intelectuales y las Instituciones de la Cultura* (1983) y *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad* (1985), en colaboración con Ángel Flisfich y Gonzalo Catalán, respectivamente, y de numerosas otras publicaciones.

El Cambio Social Tiene Escasa Relación con la Democracia

Por grande que sea la confusión en torno al término democracia, no cabe duda que el cambio social ocurre bajo diversos regímenes políticos, como ha sucedido a lo largo de la historia, y que la democracia lo admite o puede impedirlo, como hay múltiples instancias de la historia que servirían para probarlo.

Uno pensaría que el cambio social contemporáneo se relaciona, por el contrario, mucho más directamente con procesos de industrialización y urbanización, con innovaciones tecnológicas, con el cambio científico-técnico, con modificaciones institucionales, con avances en las comunicaciones, con evoluciones en los valores y las "mentalidades".

Si reservamos por un momento el término democracia para lo que Bobbio llama su definición mínima, o sea, la reducimos al ámbito de determinados procedimientos políticos para arribar a decisiones colectivas, entonces lo único interesante, pienso, sería saber si la democracia política es un obstáculo o facilita el cambio social, o si acaso lo limita a ciertos procedimientos y contenidos.

Históricamente, la democracia ha sido la matriz política de enormes cambios sociales, al punto de aparecer hoy día, casi universalmente, como la forma de organización política más favorable para asegurar el cambio "de" y "en" las sociedades. *Lo* que no sabemos es si acaso esa evidencia empírica de una alta tasa de cambios ha sido un "producto" de la existencia de la democracia, o si ésta sólo ha hecho posible que operen mecanismos que favorecen sistemáticamente la innovación social (en sentido amplio, incluyendo dimensiones económicas, sociales y culturales).

Dicho en otras palabras: ¿es la política (democrática) un mecanismo o instrumento privilegiado del cambio social? Volveré más adelante sobre este asunto.

Me interesa, primero, despejar la otra cuestión planteada, es decir, si acaso la democracia limita el cambio a ciertas formas y contenidos. Parece evidente que así es. De hecho, la democracia excluye los medios de la violencia política que han sido importantes agentes de cambio social. Excluye, asimismo, las transferencias rápidas, masivas y drásticas del poder y la propiedad, como suelen producirse por los medios propios de una revolución. Y excluye, por último, los cambios políticamente inducidos por minorías, que en otros terrenos diversos —en el arte y la cultura, por ejemplo— suelen ser también agentes importantes de cambio. De modo que la democracia, como organización propiamente política del cambio social,

lo reduce a procesos pacíficos, "procedimentalmente" racionados, habitualmente graduales y que, para llevarse a cabo y sostenerse, requieren del consentimiento de una mayoría política.

En cuanto a los contenidos del cambio, la democracia es en principio indiferente, puesto que sus reglas de juego no determinan ni garantizan fines o valores, sino sólo procedimientos de decisión. En la práctica, sin embargo, la democracia favorece contenidos de políticas que logran reunir consensos o contenidos en torno a los cuales pueden negociarse resultados de suma positiva, y bloquea políticas cuyos fines sean incompatibles con los valores que la democracia declara fundantes de su propia existencia (como son los derechos humanos básicos, por ejemplo).

En suma, la democracia tiene poco que ver, en principio, con el cambio social, al cual ella más bien tiende a regular procedimental y sustantivamente, pero a la vez la democracia aparece "empíricamente" como un sistema donde el cambio social es frecuente e ininterrumpido.

Las Fuentes del Cambio Social en la Democracia

Podemos retomar ahora la pregunta que dejamos inconclusa e interrogarnos si acaso la democracia hace posible, de una manera distintiva, que operen mecanismos que favorecen sistemáticamente la innovación social en sentido amplio.

Creo que una respuesta afirmativa a esta pregunta se impone y necesitaría elaborarse en torno de tres ejes principales, los cuales aquí sólo intento abordar exploratoriamente.

Primero. La democracia organiza la política diferenciándola, para así contenerla en una esfera separada, permitiendo que los demás subsistemas de la sociedad se diferencien a su vez y se organicen también de manera más o menos independiente. Por eso la igualdad que la democracia produce es, en principio, puramente política y legal. Pero al proceder de este modo, ella permite que en esas otras esferas la acción colectiva sea "librada" de las exigencias de la política democrática: producción de legitimidad, tratamiento de todos como iguales, coordinación por medio de comandos administrativos, regulación pública, cambios sujetos a la regla de la mayoría, etc.

De hecho, lo anterior significa que la democracia renuncia a pensar que la política sea el único o el más eficaz instrumento de cambio; o sea,

que éste podría ser producido preferentemente por la acción deliberada realizada con arreglo a fines concordados públicamente.

Segundo. Esa diferenciación, que se basa en la reducción de lo público-político y la consiguiente expansión de la esfera privada (o de la sociedad civil), y que desliga, asimismo, el funcionamiento de la economía y las demás instituciones de la dirección y el control proporcionados por los mecanismos burocráticos-estatales, permite que cada subsistema especialice sus mecanismos de coordinación y aumente su capacidad de producir de acuerdo a valores y con estímulos diferenciados. Así como la política se especializa en producir decisiones colectivas que gozan de legitimidad, la economía se organiza para producir eficazmente en función del mercado, mientras que la cultura se encarga de generar tradiciones y producir medios simbólicos y motivaciones para la interacción y para sostener un orden normativo compartido.

De hecho, entonces, la democracia puede ser mirada como un mecanismo de reducción (y no de ampliación, como a veces se piensa) de la esfera de la política. Esta reducción opera por vía de la especialización institucional y de la profesionalización del personal político, el cual en principio no tiene acceso —o no debiera tenerlo en exceso— al control sobre la economía, la sociedad y la cultura.

Tercero. Las altas tasas de innovación social en regímenes democráticos son funciones de esos varios mecanismos diferenciados de coordinación que ella introduce al poner fin a la dominación de la sociedad por la fuerza, la religión o la política.

Efectivamente, la fuerza pasa a ser monopolizada por el Estado y su uso legítimo reglamentado con relativa eficacia; la religión es separada del Estado, dando lugar a una secularización de la sociedad y cultura, y la política es reducida a una esfera diferenciada y crecientemente especializada de la sociedad.

En la esfera propiamente política, la democracia crea oportunidades de cambio (de las autoridades, las decisiones y los asuntos) que permanecen sistemáticamente abiertas, dando lugar a una circulación más o menos pronunciada del personal político organizado en los partidos, así como de los asuntos que se someten o retiran de la deliberación pública.

En la esfera económica, por su lado, parafraseando a Marx, podría decirse que "una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la 'época del mercado' de todas las

anteriores". E incluso la distingue contemporáneamente, podemos agregar ahora, de cualquiera otra sociedad donde la economía permanece sujeta a la tutela de las tradiciones o a los comandos político-administrativos del Estado. O sea, la democracia es funcional a ese movimiento de "liberación" de la economía, aunque deja abierta la cuestión de hasta dónde manda el mercado y en qué medida interviene el Estado, lo que en definitiva constituye uno de los temas centrales de cualquier debate democrático.

En suma, podría sugerirse que la democracia sí tiene que ver con el cambio, puesto que ofrece las "condiciones políticas" que hacen posible la existencia y mantención de mecanismos diferenciados que lo promueven continuamente, sea en el plano de la economía, la sociedad o la cultura, mientras ella se encarga de asegurar una rotación continua del personal político.

El Mercado como Metacoordinación de los Mecanismos de Coordinación

Algunas de las formulaciones neoliberales más extremas han concluido que para mantener las altas tasas de innovación en una sociedad democrática sólo cabría descansar en el mercado como mecanismo de metacoordinación.

De hecho, uno de los argumentos más fuertes que pueden hacerse en ese sentido se basa en la circunstancia de que el mercado se internacionaliza más rápidamente que la unidad del Estado-nación, a cuyo espacio se limita la esfera de la política y el alcance de sus decisiones. Dicho en otras palabras, las relaciones mundiales serían ahora básicamente económicas, mientras que las relaciones políticas estarían reducidas a una arena menor, que corresponde a la que cada Estado puede controlar en la extensión de su territorio.

Sin embargo, tal argumento pasa por alto que simultáneamente otras relaciones, no sólo las económicas, se han internacionalizado con similar intensidad, como ocurre con las militares, las de comunicación e información, y las de producción científico-tecnológica. Ninguna de ellas, sin embargo, es metacoordinada por el mercado, por lo cual van dando lugar a nuevos desarrollos, en paralelo, de internacionalización de la política y de otros sectores de las sociedades nacionales.

Lo anterior no invalida el hecho de que la incorporación de las economías nacionales a ese movimiento de intercambio tendencialmente universal sea, probablemente, una de las fuentes más dinámicas de cambio

social en todas partes, impulsando la transformación de todos los aspectos de la existencia social— aunque de maneras diferentes— en el centro y la periferia.

El problema del cambio social y de su dirección a nivel de cada Estado, limitado a su esfera espacial de control, permanece, sin embargo, abierto.

La pregunta es, entonces, si acaso el mercado puede "metacoordinar" a la sociedad, o sea, si el mercado puede proporcionar el mecanismo superior de coordinación para los mecanismos de coordinación de nivel más bajo y qué efectos tendría esto sobre el cambio social.

En lo que sigue quisiera explorar dos argumentos para responder negativamente a esta pregunta, los que podrían estar, me parece, en la base de cualquiera reflexión para reconstruir un pensamiento socialista democrático contemporáneo.

Dos Argumentos sobre los Límites del Mercado

Primer Argumento

Las sociedades democráticas organizan su esfuerzo productivo sobre la base de la acción de dos tipos de personal diferenciado: funcionarios políticos superiores y empresarios y gerentes. A estos últimos les cabe el desempeño de tareas tan decisivas como a los primeros. De hecho, organizan a la fuerza de trabajo nacional, al mismo tiempo que dirigen la acumulación de capitales y deciden la estructura básica de la distribución del ingreso.

De acuerdo al ya clásico análisis de Lindblom, mientras los funcionarios son dirigidos por un sistema de comandos, los empresarios, en sociedades orientadas hacia el mercado, lo son por un sistema de estímulos (*inducements*), lo cual significa, en última instancia, que en tanto los funcionarios son y pueden ser mandados a cumplir sus funciones, los empresarios, por el contrario, sólo pueden ser inducidos o estimulados, pero no mandados. Los estímulos de mercado forman, a su vez, el núcleo de un sistema automático de castigos que los empresarios pueden emplear en contra de la sociedad y, particularmente, en contra de los funcionarios en el gobierno. Como dice el mismo Lindblom, "cualquier cambio en su posición que ellos [los empresarios] no consideren positivo es entendido como un des-incentivo, un contra-estímulo, que los lleva a no cumplir con

su función o a desempeñarla con menor vigor. Cualquier cambio o reforma que no les satisface, nos impone a todos el castigo del desempleo o de una economía recesiva".

Lo anterior significa que el mercado limita de una manera real a la política y a los funcionarios de gobierno de más jerarquía, encargados de formularla e implementarla. Lindblom ha llegado a decir que el mercado opera como una "prisión" de la política, de manera semejante a como Weber había anticipado antes que la burocratización conducía a la humanidad, irresistiblemente, a una "jaula de hierro".

La metacoordinación provista por el mercado ampliaría, pues, a las diversas otras esferas de la sociedad esa función de "castigo automático" que tal sistema introduce en la coordinación del crecimiento de la economía. En la salud y la educación, por ejemplo, la ausencia de estímulos suficientes llevaría automáticamente a excluir a una parte de la población de esos servicios. Pues efectivamente no se puede "comandar" a los empresarios privados a satisfacer una demanda no rentable, por legítima que ella sea. Lo más que se puede hacer, como concluyen los neoliberales, es inducir tal comportamiento empresarial mediante un subsidio a la demanda, que entonces generaría los estímulos necesarios. O sea, se termina pidiendo al Estado un subsidio en favor de ese sistema de castigos que, una vez independizado, no sólo aprisionaría la capacidad efectiva de acción estatal sino que, además, controlaría el cambio social y también las potenciales reformas en esos planos de la vida social.

Segundo Argumento

El mercado es un sistema de comunicación (y coordinación de información) que opera por debajo del umbral a partir del cual, recién, se constituyen los temas e identidades públicas de los actores sociales. Metacoordinar la sociedad por medio del mercado implica, automáticamente, una sub-comunicación pública de la sociedad. En efecto, el mercado opera anónimamente y crea una comunidad puramente esporádica de contactos fragmentarios y evanescentes a través del proceso de intercambio. No genera sentidos, sino satisfacciones (o frustraciones). No crea vínculos sino que determina operaciones.

La formación de un mundo-de-vida social no podría, por lo mismo, quedar entregado a la metacoordinación del mercado. Pues de ser intentado, produciría continuamente un déficit de sentido e integración, privatizando las motivaciones en función exclusivamente de rendimientos en el mercado.

En tales condiciones, la política necesitaría eventualmente suprimirse, puesto que ella moviliza constantemente demandas de participación o satisfacción que no pueden ser reducidas a la esfera de operación del mercado. Las tradiciones culturales no lograrían formarse, puesto que el mercado no sedimenta, sino que hace que "todo lo que es sólido se evapore en el aire", imprimiendo una continua obsolescencia en función de la innovación de los productos y la competencia entre ellos. Las oportunidades de usar la "voz" para manifestarse y rebelarse, y la de generar "lealtades" institucionales, dos necesidades básicas de una sociedad democrática, se reducirían igualmente, al extremo de dejar abierta sólo la posibilidad de emplear lo que Hirschman llama la "opción de salida" (*exit*) de un mercado; pues ésta constituye la estrategia específica para reaccionar dentro del mercado, por ejemplo cambiando la marca (de un producto) o de colegio o de médico, cuando los requerimientos del consumidor o del usuario de un servicio no son satisfechos.

En suma, las modalidades sub-comunicativas propias del funcionamiento del mercado no pueden satisfacer las exigencias de socialización institucional de sujetos hablantes y actuantes que necesitan construir y negociar comunicativamente la realidad social y mantenerla mediante "conversaciones" que tienen lugar en todas las esferas de la sociedad —incluida la economía—, pero que no son susceptibles de ser introducidas en el mercado.

Conclusión

Termino estas ideas un poco dispersas y tentativas con un resumen de mi argumento central: el cambio social "es" la sustancia misma de la sociedad, aunque muchos procesos de ese tipo —como los cambios demográficos, la trayectoria de los individuos a lo largo de sus edades, las pequeñas innovaciones cotidianas en la construcción "conversada" de la realidad, etc.— aparezcan como puramente inerciales y más bien conservadores.

La democracia, en tanto diferencia y especializa la política, "libera" a los demás subsistemas de la sociedad, permitiéndoles aumentar su complejidad y su potencial de respuesta, cambio y adaptación, a la vez que somete al propio proceso político a un constante juego reglamentado de oportunidades de cambio.

Por otro lado, en la medida que la democracia se asocia al mercado —y no existe por el momento otra alternativa para su organización—, ella

limita las posibilidades de incidencia de las "políticas de cambio en el plano económico" al sistema de castigos inherente al mercado. Este último se hace cargo de coordinar las dinámicas principales de la economía, "liberándola" del comando político, o sea, de los funcionarios y del Estado. Estos retienen su capacidad de acción pero sujeta a la "prisión" que les impone un sistema de coordinación que opera en base a una interpretación empresarial y gerencial de lo que son des-incentivos o amenazas contra-estimulantes para el desempeño de sus funciones.

Con todo, incluso en este momento de rápida expansión de los fenómenos de globalización internacional de la economía, el mercado no puede proveer la metacoordinación de las sociedades organizadas como Estado-naciones en sus respectivos espacios de control. Su propia operación no es extendible indefinidamente, pues arriesga reducir el cambio social a una selección altamente unilateral en función de los intereses e interpretaciones empresariales, y genera un déficit crónico de procesos comunicativos que son vitales para producir y reproducir el mundo-de-vida de los individuos, o sea, para su propia pertenencia a la sociedad.

De modo, pues, que el cambio social y la democracia son compañeros sólo en la sociedad que los produce, y llegan a serlo a través de dos instrumentos encontrados: el mercado y la política.

Ambos, por lo demás, no dan más esperanza de operar en favor de las mayorías que lo que podamos esperar de nuestros análisis sobre aquellos que los conducen o negocian a través de ellos.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. "Fundamento y futuro de la Democracia", "Estudio sobre la Definición Mínima de democracia de Norberto Bobbio" por Agustín Squella, Valparaíso: EDEVAL, Colección Temas, 16,1990.
- Habermas, Jurgen. *Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.
- Hirshman, Albert. *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press, 1977.
- Lindblom, Charles. *Politics and Markets*. New York: Basic Books, 1977.
- Lindblom, Charles. "The Market as a Prison". *The Journal of Politics* Vol. 44 (1977).
- Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Vol. 1, cap. VI. México: Fondo de Cultura Económica, 1964. □

ENSAYO

SIGNIFICACIÓN DEL MITO EN LA LITERATURA LATINOAMERICANA

Jaime Valdivieso *

El autor examina la presencia del mito en la creación literaria latinoamericana, afirmando que constituye, asimismo, la otra cara de la utopía.

Los mitos, se señala, son parte de la cultura mestiza, de la identidad espiritual e histórica, del imaginario y de la fe siempre latente en un futuro mejor. De ahí que en las letras latinoamericanas el mito no sea sólo un recurso literario para elevar el nivel de significación de las ficciones o poemas, sino que está enraizado como visión del mundo, visión religiosa del universo en las culturas precolombinas.

Hoy casi nadie desconoce que el descubrimiento de América llevaba en sus entrañas la búsqueda y posibilidad de las utopías. Pero, quizás muy pocos habrán pensado que la utopía conlleva, a la vez, el mito. La utopía: un mito al revés, proyección, anhelo, en lugar de nostalgia. Y ambos son igualmente una necesidad y una conformidad: gracias a ellos, escapamos a los terrores de la cotidianeidad, de la historia y conocemos el

* Escritor chileno y profesor de literatura española y latinoamericana. Autor de novelas, poemas y ensayos; entre sus obras pueden mencionarse los poemas *Infancia y Estío* (México: Villicana, 1984), la novela gótica *Las Máscaras del Ruiseñor* (Madrid: Ed. Alfaguara, 1981) y *Centro de Gravedad. Cuentos Breves, Menos Breves, y Brevísimos* (Santiago: Atenea, 1989).

sentido transubjetivo, trascendente de la vida: el arquetipo, la estructura básica y general de la existencia.

Pero América latina, sobre todo en estos momentos, próxima a un nuevo fin de siglo, pareciera estar en el ocaso de las utopías. La modernidad, la tecnología, el fracaso de los sistemas supuestamente humanistas y justos, le han asestado un duro golpe. El pensamiento práctico, la tecnocracia, parece ser el sustituto de los sueños. ¿Qué nos queda entonces? Bueno, los mitos, puesto que, a su vez, implican una utopía. Lo que fue bueno, hermoso en el pasado, ¿no podría repetirse?

América latina continúa siendo fuente de mitos, a pesar del perfeccionamiento de la vida urbana, de sus grandes capitales: Buenos Aires, Sao Paulo, Ciudad de México, Caracas, Santiago de Chile. Seguimos siendo un continente a medio hacer, que busca ansioso nuevas formas políticas, morales, sociales, renovadas formas artísticas. Continuamos habitando un espacio, aún no enteramente desbastado, con fuerte influencia de las culturas indígenas, donde la extensión y el tiempo se viven de otra manera. "Tiempo Mexicano", llama Carlos Fuentes a uno de sus libros de ensayos en que considera estos factores. La cosmovisión indígena supone un tiempo circular, reversible, generador de vivencias rituales, mágicas y míticas parte de nuestra realidad y de nuestra tradición, que se expresan en el arte, especialmente en la literatura, tanto en la poesía como en la narrativa.

Para el propósito de este ensayo nos interesa el significado del mito como verdad esencial, tal como lo concibe Mircea Eliade, opuesto a la acepción de mito como mentira o fantasía en su sentido corriente. Y también como una manera de concebir la realidad y la vida, de descubrirla y comprenderla en la literatura. Son también importantes, en este aspecto, las investigaciones del sicólogo Carl Jung. Para ambos el mito representa lo contrario de la historia, del acontecer lineal, irreversible, propio de la idea cristiana occidental del progreso. Lo mítico vendría a ser así una huida de la historia, pero una huida que es también regreso, vuelta al pasado más lejano y originario del hombre, anterior al "logos", a la "racionalidad"; por lo tanto, una vía para alcanzar las estructuras más primitivas y profundas de la existencia.

El hombre primitivo, el creador de las civilizaciones indígenas americanas maya, quechua, mapuche, guaraní, azteca, aimará etc., vive en el mito; todos los acontecimientos, aun los más nimios de la vida diaria, como la pesca, la caza, la cosecha, el nacimiento, la muerte, tienen un carácter reversible, y cada vez que los realiza repite un rito, una ceremonia original, instaurada por sus antepasados en *illo tempore*. Y algunos hechos que afectan a la comunidad como las catástrofes: terremotos, huracanes y

otras formas devastadoras de la naturaleza, las asume como destino y "fatalidad". Octavio Paz, hablando de las culturas precolombinas de México se refería a las Edades del Tigre, del Leopardo, de la Serpiente, las que terminan siempre con la desaparición de una civilización, para dar paso a un nuevo período: ciclos destinados a desaparecer y renovarse.

El hombre moderno, por otra parte, con fe y esperanza en el "progreso" y en el avance incesante de la historia (concepto transparente en toda la obra de Hegel), necesita crear y recrear mitos; con ellos alimenta su imaginación y sus sueños; a través de ellos trasciende y combate la historia, la sequedad y el vacío del diario vivir. De aquí que transforme en mito las ciudades, muchos acontecimientos, objetos materiales y culturales, las ideas políticas y religiosas, los astros del deporte y del cine, sus propios anhelos y fantasías. Todos estos tienen algo en común, como lo vio Eliade:

Porque es importante, subrayar este hecho es, sobre todo, analizando la conducta del hombre moderno con respecto al tiempo, cómo podemos penetrar los disfraces de su conducta mítica.¹

Pero no perdamos de vista la utopía. ¿No significa igualmente ésta una salida de la historia, un arquetipo de comunidad, de sociedad, de país ideal? ¿No es acaso la utopía un mito invertido, una Edad de Oro, una fuente de Eterna Juventud, un El Dorado, una Ciudad de Los Césares, proyectados hacia el futuro? Ambos: mito y utopía son, entonces, como el rostro de Jano: un ojo hacia adelante y el otro hacia atrás, uno al futuro y el otro al pasado. Y la literatura se alimenta de ellos, y a la vez alimenta los ideales eternos del hombre.

La poesía, cuyo origen, como lo vio Giambattista Vico² y más recientemente Heidegger,³ se confunde con el origen mismo del lenguaje, su asimilación al mito es doble, por sus temas: el amor, la muerte, la transitoriedad del tiempo, la nostalgia de lo irrecuperable, *ubi sunt*, el destino, como por hacer del lenguaje, que es "temporal", una categoría "intemporal". Octavio Paz considera que "poemas y mitos coinciden en

¹Mircea Eliade, *Myth, Dreams and Mysteries* (New York: Harper and Row, 1963) pp. 35-36.

²Giambattista Vico, *The New Science* (New York: Cornell University Press, 1968) p. 159.

³Martin Heidegger, *Arte y Poesía* (México: Fondo de Cultura, 1958).

trasmutar el tiempo en una categoría temporal especial, un pasado siempre futuro y siempre dispuesto a ser presente, a "presentarse".⁴

Y Mircea Eliade nos da una vez más la clave de la unión de poesía y visión primitiva, genésica, anterior a todo "logos", propia de las culturas indoamericanas: "Desde un cierto punto de vista se pudiera decir que todo gran poeta "rehace" el mundo, ya que trata de verlo como si no existiese el tiempo ni la historia. En esta actitud se asemeja extrañamente al "hombre primitivo".⁵

¿Y no son fundamentalmente míticos en este preciso sentido el mismo Octavio Paz, Gabriela Mistral, Neruda, Huidobro, Borges y Vallejo, en su mayor parte o, al menos, en su obra fundamental?

Es, sobre todo, en la narrativa donde hallamos precisamente el imaginario de un mundo siempre mejor, alternativa de la sociedad impersonal, tecnificada y alienante en que vivimos. Y este mundo deseado y deseable se da especialmente en el mito, constante generador de ideales y alimento de la memoria e identidad. En especial, nos referimos a los mitos de fundación: fundación de ciudades más humanas y más justas, que recrean en el mundo de la palabra los narradores latinoamericanos, quienes, aun en el más atolondrado vuelo de la fantasía, jamás pierden de vista la contingencia. Carlos Fuentes al referirse a la necesidad de asumir el pasado, hablando de Bernal Díaz del Castillo, dice:

Esta melancólica admisión del pasado, este recurso de la memoria en el alba del valiente mundo nuevo que poderosamente se proyecta hacia el futuro, fundan el derecho de Bernal para estar presente en nuestra propia modernidad latinoamericana: También nosotros deberemos recordar claramente o no tendremos futuro.⁶

⁴Octavio Paz, *Claude Lévi-Strauss o el Nuevo Festín de Esopo* (México: Joaquín Mortiz, 1967) p. 57.

⁵Eliade, *op. cit.*

⁶Citado por Ana Pizarro en *Cultura y Prospectiva: El Imaginario de Futuro en la Literatura Latinoamericana* (Caracas: Ed. Nueva Sociedad, UNITAR PROFAL, 1987). p. 64.

Según la investigadora Ana Pizarro "la imagen de la ciudad mítica en nuestra literatura nada tiene que ver con la noción de progreso entendida como acelerado desarrollo económico y tecnológico".⁷

Esta ciudad creada en el espacio de la narrativa, este anhelo siempre vivo del espíritu americano proyectado desde el pasado al futuro, o la premonición de una ciudad devastada por los peligros de la propia tecnología, aparecen ya a comienzos de siglo. Así, la novela breve de Vicente Huidobro *La Próxima*, donde imagina París intacto, pero con todos sus habitantes muertos a causa de una bomba. Años más tarde son frecuentes los novelistas en que el mito de fundación aparece con diferentes significaciones y modalidades. Por ejemplo la ciudad de Cómala en *Pedro Páramo*, poblada por almas muertas, las que, desde la muerte, recrean y hablan de la vida. "Santa María", en las novelas de Juan Carlos Onetti, que proyecta un angustioso mundo industrial suburbano, o "Santa Mónica de los Venados" en *Los Pasos Perdidos*, espejo de una ciudad donde no han llegado ni el oro ni el pecado:

El oro —dice el Adelantado— es para los que regresan allá; los hombres que allí viven sus destinos se contentan de cosas muy simples, hallando motivo de júbilo en la tibieza de una mañana, una pesca abundante, la lluvia que cae tras la sequía con explosivos de alegría de cantos y tambores.

Y, *last but no least*, García Márquez en Macondo de *Cien Años de Soledad*, donde supone un mundo justo y equitativo "al punto de que había dispuesto de tal modo la posición de las casas, que desde todas podía llegarse al río y abastecerse de agua con igual esfuerzo, y trazó las calles con tan buen tino que ninguna casa recibía más sol que la otra a la hora del calor".

Pero no sólo los mitos de fundación, tal vez los más significativos en nuestra América, aparecen en nuestra narrativa, sino se recrean, a su vez, los mitos clásicos greco-latinos, la Biblia u otras mitologías occidentales o indígenas, como en *Pedro Páramo*, donde Juan Preciado representa a Telémaco en busca de su padre, o bien a Orfeo o a Edipo, la pareja incestuosa Adán y Eva creando Cómala. Y Fernando del Paso la figura del destino absurdo de Palinuro en su novela *Palinuro de México*. Y José Donoso trasponiendo el dios chilote "Imbunche" al contexto urbano en *El Obsceno Pájaro de la Noche*, todas formas de alegorizar y universalizar los personajes y las situaciones.

⁷Ana Pizarro, *op. cit.*, p. 59.

Según Carl Jung "los arquetipos se dan más claramente en los mitos, los cuales en la antigüedad cumplían la misma función que el terapeuta en nuestros días, el de servir de pantalla en la cual proyectar los productos del inconsciente colectivo. La naturaleza de los arquetipos puede, por lo tanto, extraerse de los elementos básicos del drama mitológico".⁸

De acuerdo a Jung no sólo existen los personajes arquetipos (el héroe, el viejo sabio, etc.), sino temas arquetípicos (el amor, el odio, la fe), lugares (la caverna, el cruce de un río), argumentos (la persecución, la batalla, la búsqueda) y hasta estados de ánimo (tormentoso o sereno).

Estos arquetipos o mitos que no sólo se refieren a los personajes, sino a otros aspectos de una obra, son igualmente utilizados. La "persecución" aparece en *El Acoso* y en *Eloy* de Carpentier y Carlos Droguet, respectivamente; la "batalla" en *Paradiso* de Lezama Lima, en la escena en que combaten los estudiantes con la policía montada, y la "caverna" en *Rayuela*, traspuesto como el subterráneo al cual baja en ascensor el protagonista a su regreso a Buenos Aires.

La mejor prueba de madurez en la novela latinoamericana reside en el hecho de que muchos escritores han descubierto el valor del mito como manera de elevar sus temas y personajes. Thomas Mann, quien siempre tuvo una mirada serena y abisal para descifrar el alcance de la vida y de los hombres, consideraba el mito como signo de madurez del escritor: "Porque el mito es el fundamento de la vida, el esquema intemporal, la fórmula sagrada en la cual flota la vida cuando sigue las líneas del inconsciente. Por cierto, el día en que el escritor adquiere el hábito de considerar la vida como mítica y típica, su capacidad artística se expande notablemente, así como su poder perceptivo".⁹

Podría decirse que todas las obras que corresponden a la categoría del "realismo mágico" reflejan un mundo espiritual y cultural teñido por el mito, y donde lo ritual y lo mágico se hallan estrechamente unidos a éste.

Cuando se habla de que Latinoamérica no ha tenido historia, que ha existido como "objeto", más que como "sujeto", se señala uno de sus rasgos sobresalientes: la ahistoricidad y el carácter mítico de su acontecer.

Tanto nuestros antepasados indígenas como los españoles de la Conquista, no conocieron la historia como progreso. Los primeros vivían el tiempo cíclico, donde los acontecimientos naturales y sociales se repetían fatalmente. Los segundos, el tiempo inmóvil, teológico y litúrgico de la

⁸David Elkind, "Freud, Jung and the Collective Unconscious" *The New York Times Magazine*, octubre 1970. p. 96.

⁹Thomas Mann, *Essays* (New York: Alfred Knopf, 1957). p. 306.

Contrarreforma. Ambas influencias subyacen en la concepción de la realidad de nuestros pueblos.

La persona que le haya preguntado a algún campesino, en cualquier parte de América latina, por la distancia al lugar que buscaba, recordará que cuando éste le dijo que faltaba muy poco, que su meta estaba a la vuelta del camino o al otro lado de la loma, no fue así: faltaba muchísimo más. Sin embargo, el campesino no mentía, sólo estaba aplicando al espacio una noción de distancia recorrida "atemporalmente".

García Calderón, refiriéndose al conjunto de la historia latinoamericana, descubría con perspicacia que en "nuestra vida hay un *ricorso* que vuelve a traer, por sucesivas revoluciones, los mismos hombres, con las mismas promesas y los mismos métodos. La comedia política se repite periódicamente: una revolución, un dictador, un programa de restauración nacional".¹⁰

Aunque este fatalismo político empieza a ser desmentido por una conciencia cada día más aguda de la necesidad de un estado democrático, con pluralismo, libertad, fiscalización y derecho de crítica, la visión mítica es parte de la cosmología de nuestros pueblos. Basta una lectura atenta de *Tala*, de Gabriela Mistral, y se verá que el poema "Himno al Sol" no podría haber sido concebido sin una identificación plena con las culturas andinas.

Mito y Utopía: dos caras de una misma medalla, dos formas de ruptura con el tiempo histórico, dos maneras de instrumentar la realidad y los sueños que permiten recuperar lo más permanente del espíritu humano: el arquetipo. □

¹⁰F. García Calderón, citado por Samuel Ramos en *El Perfil del Hombre y la Cultura en México* (México: Espasa-Calpe mexicana, 1965) p. 25.

ENSAYO

SÍMBOLO MARIANO Y CONSTITUCIÓN DE LA IDENTIDAD FEMENINA EN CHILE

Sonia Montecino A.*

A partir de proposiciones en torno a la existencia de una "identidad cultural latinoamericana" —desarrolladas, entre otros, por Octavio Paz, Jorge Guzmán y Pedro Morandé—, la autora advierte el predominio de la figura femenina en la configuración de nuestro *ethos*.

El proceso de mestizaje social y sincretismo religioso en América Latina, señala Sonia Montecino, habría propiciado el surgimiento de un simbolismo centrado en la madre, cuya imagen dominante se encuentra en el modelo mañano, expresión ritual y social de la cultura mestiza a la que pertenecemos.

*"No había visto antes la verdadera imagen de la tierra.
La tierra tiene la actitud de una mujer con un hijo en los brazos
(con sus creaturas en los anchos brazos)".*

Gabriela Mistral.

Desde que el protagonismo de la mujer hizo su entrada en el escenario nacional clamando por reivindicaciones propias y desde que la reflexión sobre el lugar de lo femenino comenzó a ocupar un espacio

* Antropóloga y escritora. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer, ha escrito numerosos artículos y ensayos sobre identidad femenina. Autora de *Mujeres en la Tierra* (Santiago: Ediciones CEM, 1984); *Quinchamali, Reino de Mujeres* (1985); *El Zorro que Cayó del Cielo* (1986) y de la novela *La Revuelta* (Santiago: Ediciones del Ornitorrinco, 1988).

"académico", la pregunta por la identidad de la mujer chilena emergió como un enigma a resolver.

La respuesta sobre el sí mismo femenino y nacional puede parecer sencilla si adoptamos, como comúnmente se hace, ciertos supuestos teóricos formulados en Europa y Norteamérica. Esas nociones de identidad tienen su base en las ideas de Simone de Beauvoir, quien planteó que la mujer se construye desde lo masculino, transformándose en lo inesencial frente a lo esencial, en lo Otro frente a lo Uno, y que, tal como lo expresa la pensadora en *El Segundo Sexo*: "No se nace mujer: llega uno a serlo".¹ Beauvoir y otras autoras están ciertas de la universalidad de este fenómeno, pues él estaría inserto en la estructura patriarcal que ha primado en la mayoría de las sociedades existentes.

Ahora bien, si estamos de acuerdo con esos argumentos sólo deberíamos contentarnos con aplicarlos a nuestra situación y describir entonces cómo la mujer chilena se convierte en una alteridad subordinada y situarla dentro del sistema patriarcal dominante desde donde emanan las definiciones de lo femenino.

Sin embargo, una mirada más profunda e inquisidora sobre la realidad, una reflexión que se cuestiona a sí misma —como lo es el intento feminista de abordar el conocimiento—, percibe que existe gran complejidad al enfrentar cualquiera indagación sobre la identidad en nuestro país (que forma parte de una identidad mayor: la latinoamericana). No sólo porque el tema ha sido poco, o casi nada, estudiado, sino porque atravesamos por una crisis en los paradigmas de pensamiento que nos obliga a realizar un esfuerzo por "pensarnos" desde espacios propios, a no ser "pensados" por categorías ajenas. Aun cuando el tema de la mujer es relativamente "nuevo" y emerge, en nuestro país, en una situación de desgarró social, se torna preciso, por las mismas circunstancias, proponer una pista para elucidar sus contornos peculiares.

La aventura que proponemos en este artículo es caminar por un sendero recién trazado, que no es más que el intento por establecer un posible punto de partida, un conjunto de supuestos que aporten a la cuestión de la identidad específica de la mujer en nuestro territorio. Insistimos en lo inacabado de estas conjeturas; nuestro anhelo sólo es urdir una trama que constituya, discursiva y provisoriamente, los fragmentos restallantes del ser-mujer chilena.

¹Simone de Beauvoir, *El Segundo Sexo* (Buenos Aires: Siglo Veinte 1972), p. 13.

Cultura e Identidad Latinoamericana

Algunos autores, como Pedro Morandé y Octavio Paz, han postulado la existencia de una identidad cultural latinoamericana que nace desde la historia particular que signa el devenir de nuestras sociedades. La cultura de nuestro continente es mestiza, producto del encuentro entre indígenas y españoles y se caracterizó por ser cúlrica y ritual.² El "diálogo" entre las dos culturas que protagonizaron la historia latinoamericana se habría producido en esos planos. De allí que el sí mismo de América Latina se encuentre fuertemente marcado por la religiosidad.

La mezcla, el ensamble, entre los dos modos de ser que se enfrentaron gestó una nueva cultura, una síntesis entre lo indio y lo europeo. Podemos acercarnos a esta cultura a través del universo de las representaciones y observar el sincretismo que formuló un nuevo sentido. La conquista de América, parafraseando a Wachtel, trajo como consecuencia la derrota de los dioses masculinos y el triunfo de las diosas-madres. En casi todo nuestro territorio se extendió la figura sincrética de la Virgen María fusionada con las divinidades femeninas vernáculas, como un símbolo que eclipsó —y eclipsa— al del Dios-Padre. La Virgen de Guadalupe en México, la de Copacabana en Perú y Bolivia, la Tirana y la del Carmen en Chile, entre otras, dibujan la silueta de lo femenino poderoso que domina el panteón del mestizo latinoamericano.

La explicación de este fenómeno no es completamente clara, pero puede afincarse en que no fue difícil el encuentro de la mirada nativa y la europea en un símbolo universal: la madre tierra como eje de todo lo creado. Pero también pudo deberse al hecho que la conquista arrojó a su producto —el mestizo— a la soledad, encontrando éste en la imagen de la Madre-Diosa cobijo y fortaleza para enfrentar su existencia. Para Octavio Paz la "... Virgen fue y es algo más, y de ahí que haya sobrevivido al proyecto histórico de los criollos. La Virgen es el punto de unión de criollos, indios y mestizos y ha sido la respuesta a la triple orfandad: la de los indios porque Guadalupe/Tonantzin es la transfiguración de sus antiguas divinidades femeninas; la de los criollos porque la aparición de la Virgen convirtió a Nueva España en una madre más real que la de España; la de los

²Cf. Pedro Morandé, *Ritual y Palabra* (Lima: Centro Andino de Historia, 1980.)

mestizos porque la Virgen fue y es la reconciliación con su origen y el fin de su ilegitimidad".³

En nuestros países se gestó la autonomía de la Virgen en tanto divinidad con un culto que le asignó un papel preponderante en la cosmovisión. A diferencia de Europa donde "... la Virgen asume el deseo de poder haciendo de una mujer una Reina en los cielos y una Madre de las instituciones terrenales (Iglesia). Pero consigue yugular esta megalomanía arrodillándola ante el niño-dios".⁴ En el mundo mestizo la Virgen es la Reina y la Madre de todos, emblema divino, aquí se eleva y trata a María "... de hecho como sólo a Dios y Cristo corresponde: se le pide el perdón de los pecados..." como lo expresa Van Kessel al hablar de la Virgen de la Tirana.⁵

Madre en la Tierra y Madre en el Cielo

Hay acuerdo entre los diversos estudiosos en que el símbolo mariano constituye en Latinoamérica una fuente de identidad popular, fundamentalmente en lo que respecta a generar una identidad de origen.⁶ Esta matriz mañana anclada en nuestra cosmovisión mestiza posee también un correlato social, histórico, que estructura la fuerza del símbolo materno, su reproducción en el tiempo y su peso en la gestación de la identidad de mujeres y hombres. Nos referimos al proceso de conquista. Al principio, el europeo arribó solo a nuestro continente, en una empresa masculina de posesión y descubrimiento. Su inevitable cópula —amorosa o violenta— con la mujer indígena engendró numerosos vastagos (los huachos), quienes hubieron de vivir en una familia cuyo eje fue la madre.

El núcleo original del mestizo latinoamericano fue el de una "célula madre", con un padre ausente y muchas veces desconocido. Esta situación

³ Octavio Paz, *Sor Juana Inés de la Cruz o las Trampas de la Fe* (Barcelona: Seix Barral, 1982) pp. 63-64.

⁴ Julia Kristeva, *Historias de Amor* (México: Siglo XXI, 1987) p. 227.

⁵ Van Kessel, *El Lucero del Desierto*, 1987, p. 190.

⁶ Para Pedro Morandé "María se vincula al origen de la humanidad, del pueblo. Más concretamente, en el caso que analizamos, ella es la madre de los chilenos, esto es, origen del sentido de la nacionalidad. En otras palabras, si ser chileno tiene algún sentido de identidad especial, esto es obra, según la conciencia popular, de María". "Algunas Reflexiones sobre la Conciencia en la Religiosidad Popular", *Celam* 29, 1977, p. 175.

hizo nacer un vínculo con lo materno que define los rasgos del sí mismo en nuestros territorios. Así parece también entenderlo Jorge Guzmán cuando al analizar la obra de Gabriela Mistral dice: "... esa imagen desmesurada y amantísima de la madre es un elemento estructural de nuestra cultura, que en su vertiente cursi ha originado la imagen tanguera de la "viejita", y en la otra, esta madre enorme, misteriosa, amante y terrible de los textos de la Mistral, en la que de un modo u otro los hispanoamericanos sentimos y reconocemos un elemento de la propia identidad".⁷

Si tanto en el espacio de la cosmovisión como en el de la vida social una figura femenina domina el *ethos* latinoamericano, podemos colegir que no es extraña la instalación de la Virgen-Madre como símbolo de identidad. El proceso de mestizaje y sincretismo que sitúa a la Madre como figura fundante de un orden pareciera ser propio de nuestro continente. Luce Irigaray, psicoanalista feminista, elabora desde Europa una teoría que busca la recuperación de la madre, para la sociedad patriarcal occidental, diciendo que "El orden social, nuestra cultura, el mismo psicoanálisis, así lo quieren: la madre debe permanecer prohibida".⁸ Esta autora, cuyo peso gravita fuertemente en algunas vertientes feministas, sostiene que la figura materna fue sacrificada en Occidente por la paterna; que el "asesinato" de la madre (presente en toda la mitología griega) implica la represión de lo femenino en la cultura y que es preciso "resucitar" esa imagen para gestar una sociedad igualitaria.

Nuestra cultura, en cambio, no inmoló a la madre sino que la divinizó en la figura de la Virgen mestiza y colocó a la mujer-madre en una posición apical dentro de la familia. La historia particular que signa a América Latina produjo esta predominancia de lo materno y dibujó lo paterno como una autoridad fantasmática (por su ausencia) que no se expresa en la alegoría del Dios-Padre como el origen de todos y como el depositario de la Ley, sino en un *pater* lejano, poco audible; pero no por ello carente de poder.

Se comprenderá que esta singular forma de simbolizar (y por lo tanto de entender) el mundo propone un modelo de identidad de género en el que subyace una compleja relación entre lo femenino y lo masculino, que no necesariamente se expresa en la constitución de una alteridad (de lo Otro) desde lo unívoco masculino. El *ethos* mestizo hiperboliza lo materno formulando una identidad que pareciera dificultar el pensarse y asumirse

⁷Jorge Guzmán, *Diferencias Latinoamericanas* (Santiago: Ediciones del Centro de Estudios Humanísticos de la Universidad de Chile, 1984) p. 62.

⁸Luce Irigaray *El Cuerpo a Cuerpo con la Madre* (Barcelona: Lasal, Ediciones de les Dones, 1985).

como mujer u hombre. Este último, tal como lo expresa Morandé "No sólo no podrá ser como su padre, sino tampoco conocerlo, su padre es genérico... La relación concreta, determinada, sólo puede establecerse por vía materna. De esta manera, la imagen del varón queda escindida: como padre representa más que nada un papel ritual; como hijo, en cambio, una relación personal que tiene como único punto de referencia a la madre".⁹ La mujer, por su lado, permanecerá en la insularidad de ser la Madre; adscrita a esa identidad asumirá la protección, la subsistencia, el afecto de sus hijos.

Esta trama original —espejo de una escena que colocó a la madre india y luego a la mestiza como sostenedora de sus "huachos" y al padre español, al mestizo y posteriormente al "criollo" como el ausente (su espacio estará en la guerra, en la política, en los negocios, en definitiva en el universo de lo público)— estructuró junto a la divinización de la Virgen-Madre una red simbólica que se transmitió como huella y marca en la cultura latinoamericana. Así, madre terrena y madre celestial conjuntarán los atributos de una imagen que cobija, sana, ama, perdona, nutre y crea, madre sola que extenderá su manto para que en él aniden todos sus hijos.

Una Mirada al Hoy

Como sabemos, los núcleos simbólicos de la cultura se van reproduciendo en el tiempo y sus transformaciones no coinciden, muchas veces, con los cambios que acaecen en otras estructuras de la vida social. Nuestra hipótesis es que muchos de los rasgos contenidos en el modelo mariano de identidad que hemos expuesto son visibles en el sí mismo contemporáneo de las mujeres chilenas. Los procesos de secularización vividos por nuestro país parecen no alterar algunos trazos profundos de la cultura mestiza que compartimos. La religiosidad continúa tiñendo el horizonte simbólico, y las mujeres más cerca de ella¹⁰ bordan incansablemente los trajes de los ritos. La Virgen Madre mestiza aún no es "destronada" por un culto cristológico a

⁹Pedro Morandé "El Varón en la Cultura" *Carisma* 12, 1984, p. 11.

Sobre esta relación de las mujeres chilenas con la religiosidad puede verse el texto de Josefina Puga "La Religiosidad de la Mujer en el Gran Santiago, (Santiago: Centro Belarmino, Departamento de Investigaciones Sociológicas, 1975); y para conocer el acercamiento a la vida religiosa de las mujeres latinoamericanas el libro de Elsa Tamez *Teólogos de la Liberación hablan sobre la mujer* (San José: DEI, 1986.)

pesar de los intentos por lograrlo¹¹ y la piedad popular encaminará cíclicamente sus pasos hacia la Tirana, la Virgen de Lo Vásquez, de Andacollo, la Candelaria, etc.

Interrogando los discursos de algunas mujeres chilenas de clase media¹² pudimos constatar la vigencia en ellos del modelo de constitución de identidad mañana. La autodefinición de las mujeres se posa indefectiblemente en la palabra madre. "Soy madre de tantos hijos" dicen las profesionales, sin delimitarse en primera instancia en su "oficio", en lo que la califica "productivamente" en la estructura económica. El sí mismo femenino está anclado en lo privado de reproducir, criar, amamantar, querer antes que nada a sus hijos. Y no es sólo la maternidad biológica la que aparece, también la maternalización de los trabajos, de las relaciones, de la visión del mundo, están presentes en la automirada de las mujeres (con hijos o sin hijos).

Consecuente con este ser-la-madre, las mujeres tienen como ideal ser perfectas (¿como la Virgen-Madre?) en la casa, en el trabajo, en la relación de pareja, etc. Asumiendo en la vida cotidiana una multiplicidad de haceres y prácticas copan los espacios domésticos —generalmente luego de su jornada de trabajo— y afectivos del hogar. En esta posición, de "hacedoras de todo", sienten el tremendo peso de la soledad en que se ejecutan sus haceres. El hombre, ausente del hogar, en las "cosas importantes", evade la socialización de los hijos, las tareas domésticas (hechas por la esposa o la empleada doméstica), el diálogo con su mujer. Los discursos femeninos se centrarán, entonces, en la queja por esta "carencia" masculina en el mundo privado, desvalorizando al hombre, pero permitiéndole que continúe en la asimétrica relación de "hijo" respecto a su esposa-madre que todo lo puede.

El universo de la familia está formado por una constelación de mujeres, abuelas, tías, madres, que reinan y moran en el afecto, la repro-

¹¹ Así parece entenderlo también Van Keseel al analizar el desarrollo de la devoción a la Virgen de la Tirana. Por su lado, Pedro Morandé dirá "... la condición necesaria para que la conciencia religiosa se exprese también racionalmente como conciencia histórica y, en este sentido, como conciencia no fetichizada, es que la acentuación unilateral del carácter maternal de María sea superado por un culto mariano cristocéntrico que acentúe también el carácter espousal de María..." "Algunas Reflexiones sobre la Conciencia en la Religiosidad Popular", *Celam* 29, 1977, p. 189.

¹² Estos discursos son casi una treintena de historias de vida que realizamos junto a Mariluz Dussel y Angélica Willson, para la investigación "Modelo Mariano y Constitución de la Identidad Femenina Chilena" del Centro de Estudios de la Mujer, cuyos resultados están publicados en el libro *Mundo de Mujer: continuidad y cambio*, (Santiago: Ediciones CEM, 1988.)

ducción, la mantención de un orden y que sitúan al hombre, ese ausente, en un sitio ambivalente: le otorgan un poder simbólico —es importante "tener" un hombre en la casa— y a la vez lo tratan como a un niño, un inferior, un desprotegido.

Pero ser esa Madre es una labor ardua, llena de presiones y la mujer vivirá tensionada —sobre todo la que trabaja fuera del hogar— entre su "realización" externa (en lo público de su profesión u oficio) y esta fuerza interior, atávica que la ancla en lo maternal de su ser-femenino.¹³ La supervivencia de éstos y otros elementos en la constitución de identidad de la mujer chilena nos llevan a pensar que aquel punto de partida de nuestra cultura (la *mater* como poder divino y terrenal) ha dejado su impronta en el cuerpo y en el espacio psíquico de la mujer.

Algunas Preguntas

Si la presencia del modelo histórico de identidad mariano se encarna en algunos discursos de vida y en algunas prácticas, es preciso preguntarse, entonces, por una serie de axiomas o releerlos desde esta realidad. Por ejemplo ¿cómo se realiza el patriarcado y la subordinación de la mujer en nuestra cultura? ¿cómo se estructura la Ley del *Pater* en nuestro territorio? ¿cuál es el eje dominante que funda la alteridad? Las respuestas a estas primeras interrogantes arrojarían, sin duda, otras inquisiciones que pondrían en cuestión los paradigmas con que comúnmente nos hemos pensado y ayudarían a levantar el perfil de la identidad de la mujer en el Chile de hoy.

La aproximación que presentamos sugiere, apenas, una brecha que deberá ampliarse investigando y reflexionando sobre la especificación de nuestra historia y nuestra cultura, incorporando la óptica femenina a ese devenir. La cuestión de nuestra identidad toca no sólo al movimiento de mujeres sino que interpela a todo movimiento liberador. Saber lo que somos realmente —y no los mitos que creamos desde lo ilustrado de nuestro hacer— para poder proyectarnos y poseer, por fin, una identidad de destino es una tarea urgente. Desde la mujer, tal vez, podamos iluminar lo vago que aparece el sí mismo nacional y alumbrar los proyectos de cambio en nuestra actual coyuntura. □

¹³Esta tensión entre el orden secularizado y la identidad histórica femenina ya puede percibirse en el trabajo de Armand y Michele Mattelart *La Mujer Chilena en una Nueva Sociedad* (Santiago: Editorial del Pacífico, 1968), la que es traducida por estos autores a través de la definición de la mujer chilena como "tradicional-moderna".

LIBRO

ZBIGNIEW BRZEZINSKI *EL GRAN FRACASO. NACIMIENTO Y MUERTE DEL COMUNISMO EN EL SIGLO VEINTE**

Roberto Duran **

“Un fantasma recorre Europa: el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a este fantasma... El comunismo está ya reconocido como una fuerza por todas las potencias de Europa...", afirmaban Karl Marx y Friedrich Engels en el *Manifiesto del Partido Comunista*, editado por primera vez en Londres en 1848. Cien años después, la consolidación política del comunismo era una realidad en la mayor parte de Europa central, extendiéndose por Asia septentrional e incrementando su influencia en Europa occidental y en América latina. Hacia fines de los años 60 y principios de los '70, la presencia y el rol de la ideología comunista constituían una realidad insoslayable en los sistemas políticos democrático-occidentales y un necesario punto de referencia en la política internacional. Durante la primera mitad de la década de los años 60, los ideólogos del sistema socio-político soviético y sus aliados europeo-orientales, así como después los seguidores del maoísmo chino y los líderes de la izquierda marxista-leninista latinoameri-

*Reseña del libro de Zbigniew Brzezinski, *El Gran Fracaso, Nacimiento y Muerte del Comunismo en el Siglo Veinte* (Buenos Aires: Producciones Gráficas VERLAP S.A., 1989).

**Sociólogo, Master y estudios de doctorado en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales en Ginebra, Suiza. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

cana profetizaban una y otra vez la irreversibilidad histórica del socialismo, lo que, por lo demás, parecía ser un fenómeno incontrastable, incluso para sus más encarnizados adversarios.

Casi 25 años después, no sólo parece que tal profecía está lejos de cumplirse, sino además una serie de antecedentes indican que ésta nunca se sustentó en argumentos reales, por lo que, a corto o mediano plazo, los magros y frustrantes resultados del socialismo real darían cuenta del proceso histórico iniciado en Rusia en octubre de 1917. Tal es el argumento central del libro que comentamos, escrito por uno de los más connotados soviétólogos de la ciencia política norteamericana. Aunque el medio académico del autor suele privilegiar, a veces con cierta exageración, un enfoque empírico o puramente fáctico de los hechos políticos, es preciso destacar que la perspectiva de este libro está más cerca de la óptica histórico-globalista de la tradición académica europea de la primera mitad de este siglo. En ese sentido, la actual crisis del socialismo este-europeo es el resultado inequívoco de un sistema político y económico que sólo fue y sigue siendo viable mediante una imposición totalitarista que durante años cobijó y desdibujó ineficiencias de todo orden, sin mencionar el costo humano que ello ha involucrado entre los países del socialismo real y en aquellos que han intentado emularlos.

Metodológicamente, es importante aclarar que este libro no alcanza el rigor de otras obras escritas por el autor. Aunque el propio Brzezinski no lo advierte, es obvio que este libro no fue preparado con un objetivo exclusivamente académico, sino más bien con el propósito de difundir un tema cuya importancia y actualidad no se circunscribe a un análisis teórico puramente historiográfico. Muchas veces, la excesiva precisión etimológica y el puntilloso esfuerzo conceptual en que incurren numerosos libros y textos politológicos enfocan el análisis de ciertos hechos y procesos a un nivel de abstracción innecesariamente elevado, lo que, además de restringir la difusión e información de algunos temas, desdibuja aquello de que "lo bueno, si breve, dos veces bueno". En ese sentido, esta obra se inserta en esta especie de "nouvelle vague", que desde la década anterior se ha impuesto entre politólogos, sociólogos y antropólogos norteamericanos, esto es, la de escribir libros y artículos de rigor intermedio, en los que lo esencial es informar a un ámbito más amplio de la opinión pública.

Las reformas y reorientaciones observadas en los sistemas políticos de los países este-europeos pueden ser evaluadas y analizadas desde dos ópticas. Una es la que entiende tales reformas en el contexto de la utopía del socialismo, un hito de un complejo proceso que, estructural e históricamente, aún no está plenamente consolidado y cuya naturaleza dialéctica no

excluye situaciones como las que enfrentan desde 1985 la Unión Soviética y, más recientemente, los países este-europeos en conjunto. De esta forma, el énfasis está en la capacidad que tendría el socialismo para canalizar las presiones internas y externas, sin que ello implique menoscabo en su esencia ni en sus principios básicos. Una segunda óptica es la que pone de manifiesto un balance entre los objetivos explícitamente propugnados por el socialismo en términos políticos y económicos y sus resultados concretos, más allá de las explicaciones teóricas y de los argumentos conceptuales que justifiquen determinadas situaciones en determinados países. Por lo pronto, la extensión temporal del socialismo —próximo a los 73 años en la Unión Soviética— y el estilo dictatorial de su implementación constituyen dos puntos de partida para evaluar los resultados de un sistema que reclama como suyo el futuro de la historia y de la humanidad. La implantación de un sistema político dictatorial tuvo la oportunidad de explicarse —si ello fuese concebible— por las circunstancias de la revolución bolchevique hasta la muerte de Lenin durante la primera mitad de los años 20, pero ciertamente es más difícil de justificar con el paso del tiempo. El prolongado período estalinista, la forzada homologación del idealismo socialista y el culto a la personalidad, los más que discutibles procedimientos para instaurar regímenes adeptos a la URSS en Europa oriental durante los años 40 y 50, la casi nula democratización propugnada por las dirigencias post-estalinistas y el refuerzo sistemático del unipartidismo en todos los países socialistas, constituyen, unos más que otros, el legado real de la compleja experiencia iniciada con la revolución bolchevique de 1917. Basándose en esta realidad, el análisis del autor evalúa y compara simultáneamente las distintas etapas del socialismo soviético y este-europeo, esbozando algunas reflexiones sobre el caso chino y otros similares en el resto del mundo.

Desde un punto de vista teórico, el rol adjudicado y asumido por el Estado es uno de los temas más controvertidos del socialismo real, además uno de los aspectos más substanciales de su debate interno, sea en los países en los que hay un régimen socialista o entre fuerzas y grupos políticos que pugnan por instaurarlo. El libro alude, a nuestro juicio, muy tangencialmente al tema y lo subsume en la óptica leninista de asimilar su eventual desaparición con la de la sociedad, en el entendido que a partir de dicha desaparición se constituirían los cimientos de una nueva sociedad. Ahora bien, es un hecho que las circunstancias de las primeras décadas y las surgidas durante los años 50 y 60 no fueron propicias para eliminar la organización estatal, especialmente porque las presiones políticas internas e internacionales no hacían viable la subsistencia del régimen sino mediante

la utilización extensa de la institucionalidad y, sobre todo, de la burocracia estatal. Si bien los últimos estadios del socialismo suponen la supresión del Estado a fin de promover, entonces y no antes, la "sociedad comunista, la sociedad de la abundancia", conculcando de esa forma toda expresión manifiesta de la "explotación del hombre por el hombre", es forzoso reconocer que el socialismo real soviético, chino o este-europeo estuvo muy alejado de alcanzar una fase terminal. Más aún, todo indica que el experimento socialista no superó la etapa del "socialismo estatal", lo que a la postre consolidó una de las muchas variantes propugnadas por la utopía, restringiendo su legitimidad. Pese a las intenciones y expresiones de los líderes revolucionarios soviéticos en 1917 y las de sus homólogos chinos en 1949, en pocas sociedades la organización estatal ha sido tan preeminente y determinante como en la de los países socialistas, manifestándose en todos y cada uno de los planos del sistema social. Habría sido de gran interés una mayor profundidad del autor a este respecto, en la medida en que ello hubiera puesto de relieve el rol asumido por la organización unipartidaria y sus implicaciones para con la estructura decisonal de las sociedades socialistas, en particular por la función que cumple el partido como instancia intermedia entre los requerimientos ideológicos y las necesidades de la sociedad. No es por azar que las mayores presiones de las actuales reformas económicas y políticas del socialismo recaigan en la estructura partidaria.

La aplicación de una política económica acorde con los preceptos del socialismo de Estado y con el contexto socio-político que ha debido enfrentar la Unión Soviética desde 1917 es otro de los temas centrales del libro. Las observaciones del autor y la importancia del tema nos lleva a considerar dos aspectos. El primero se refiere a los supuestos económicos del materialismo histórico y la expresión de éstos en la estructura económica del socialismo. Tal como acota el autor, la puesta en marcha de una política económica pragmáticamente abierta a los procedimientos de un esquema de mercado a principios de los años 20 (conocida como NEP, "Nueva Política Económica") es uno de los escasos períodos en el que se pudo verificar un intento por innovar política e intelectualmente la sociedad soviética, entonces muy vapuleada por la crisis económica post-revolucionaria, además de estar bastante constreñida internacionalmente. La tenue liberalización de algunos mecanismos económicos estuvo acompañada de intentos similares en los ámbitos de la cultura, los cuales, sin llegar a ser la expresión misma de la tolerancia, denotaban una apertura singular. Las enconadas disputas por el poder político institucional e intrapartidario que siguen a la muerte de Lenin en 1923 fueron desdibujando rápidamente este

interludio aperturista, proceso que definitivamente finiquitó Stalin a su llegada al poder. Poco más de tres décadas después, a principios de los años 60, las autoridades económicas de la URSS nuevamente intentan promover mecanismos de mercado en ciertas áreas productivas y comerciales, con mayores expectativas que resultados. El nuevo rol internacional asumido por la Unión Soviética —en especial su papel en los procesos de "liberación nacional y revolucionaria" en Africa, Asia y América latina— y la imposibilidad de conjugar el juego del mercado con una estructura económica centralmente planificada, impidieron la cristalización de este nuevo intento, el que nuevamente se propugna desde 1985. La pregunta es la de siempre: ¿hasta qué punto o en qué términos la aplicación de principios de mercado es viable sin alterar lo esencial del socialismo de Estado? ¿Cuál o cuáles son los ámbitos en los que cabe una concesión estructural por parte del socialismo de Estado, sin que éste se desfigure ideológicamente en aras de una mayor eficiencia en la economía?

Si se supone que el materialismo histórico es una cosmovisión que, como tal, comprende una visión de la historia, del hombre y de la sociedad que trasciende una perspectiva parcializada de la realidad, la combinación de políticas y procedimientos ajenos a su concepción ha sido un experimento difícil de asimilar. Los intentos de la NEP, en alguna forma y en algún momento, implicaban contraponer los principios revolucionarios a las necesidades de una economía eficiente. Lo primordial giraba en torno a la consolidación de un proceso revolucionario nacional, que posteriormente debía irradiar su ideología y fundamentos en el resto del mundo. Tal urgencia obligaba al Estado soviético con las necesidades básicas de su población, pero necesariamente postergaba la instauración de sistemas productivos eficientes. Posteriormente, el nuevo papel internacional al que accedía la Unión Soviética a partir de los años 60 posponía nuevamente la modernización de la economía interna. En suma, en ambos casos la opción de la dirigencia soviética ha favorecido la mantención de principios y mecanismos políticos de escasa flexibilidad y cuya ortodoxia deja poco espacio para incentivar una economía ajena a los supuestos de la planificación central. Un cambio profundo en tal predisposición sólo ha sido posible al tenor de un sistema internacional que tiende cada vez más a homologar la capacidad militar de una gran potencia con su capacidad económica, y, al estar ambas mutuamente condicionadas y complementadas, las fuentes de poder e influencia internacionales están sujetas a instancias de creciente complejidad. Por lo mismo, el grado de información, y por lo tanto la percepción de la realidad en la sociedad soviética, difiere más que substancialmente de años pretéritos. Hoy en día no hay causa internacional

que justifique postergar el bienestar de la población, y el objetivo político interno por excelencia es precisamente procurar tal bienestar.

La puesta en marcha de políticas económicas innovadoras nos lleva a otro punto que preocupa al autor y que analiza muy lúcidamente. La ortodoxia de los principios revolucionarios del materialismo histórico, lo señalamos, no da lugar a concepciones más flexibles y adaptables en todos los ámbitos del sistema social soviético, al menos ese es el corolario que se puede extraer de los casos de la NEP y el de los años 60. Ya en los años de Lenin, con mayor fuerza durante la gestión estalinista y con rigor más atenuado entre los años 50 y principios de los '80, el revisionismo ideológico ha sido el marco de referencia para identificar los propósitos anatemados de determinados experimentos político-sociales —hayan sido dichos propósitos reales o ficticios—. En nombre del anti-revisionismo se descartaron y se suprimieron drásticamente no sólo algunos tibios intentos aperturistas —como los sugeridos por la élite partidaria en la primera mitad de los años 50—, sino que se esgrimieron para justificar represiones inadmisibles como las de Berlín en 1952, Hungría en 1956, Polonia en 1967 y, ciertamente, la de Checoslovaquia en 1968. Nuevamente, las implicaciones y la envergadura de las reformas impulsadas en la URSS desde 1985 ¿suponen la desaparición de las características anatemados del revisionismo o simplemente su reemplazo por otras cuya manifestación, por diferentes razones, aún no aflora? ¿Cuál es el nivel en el que habría concesiones conceptuales por parte de la cosmovisión marxista? Posiblemente, el necesario afiatamiento de tales reformas en el mediano plazo permitirán crear las condiciones sociales y políticas que induzcan a respuestas pertinentes, ya que por mucho que el actual proceso reformista se precie de pragmático y flexible, no son precisamente estos los fundamentos que han caracterizado a un sistema como el instaurado en la Unión Soviética y posteriormente implantado en la Europa oriental. Más allá de lo que señala el autor, muy probablemente la inexistencia de respuestas válidas en el contexto ideológico del materialismo histórico no hace más que corroborar la fragilidad conceptual de muchos de sus postulados, muy en especial de aquellos que se han aferrado, y continúan haciéndolo, a una ortodoxia que real y teóricamente es irrelevante.

La tercera parte del libro se refiere a los vínculos establecidos entre la Unión Soviética y los países este-europeos en el ámbito del socialismo real, y constituye, en nuestra visión, una de las partes mejor logradas de la obra. Muchas veces, el análisis del socialismo europeo-oriental suele simplificarse, ya sea en términos de considerarlo como un mero apéndice de la experiencia soviética o absorbiendo la identidad cultural y política de cada

país a un proceso global, en el que aparentemente no caben distinciones nacionales o locales. Tal perspectiva desconoce el trastorno histórico de la implantación del socialismo, por ejemplo, entre los países centro europeos como Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Alemania Oriental. Un desconocimiento de este mismo trasfondo imposibilitaba pronosticar, por ejemplo, el drama del caso rumano, o las peculiaridades de la realidad búlgara o las aun mayores del caso albanés. En esta parte el autor se detiene en las circunstancias que acompañaron la generación del socialismo en Europa oriental y el papel desempeñado por la URSS al respecto, al mismo tiempo que realza la importancia de cada caso nacional en el contexto político y estratégico del ámbito centro-europeo en los últimos diez años.

En los cinco capítulos que comprende esta parte, Brzezinski parte del supuesto que el marxismo-leninismo es una doctrina ajena a la cultura social y política de las sociedades este-europeas, por lo que su vigencia como ideología dominante es el resultado de una imposición imperialista, situación históricamente explicable por el tipo y estilo de relación que ha habido y continúa existiendo entre estos países y la Unión Soviética de hoy o la Rusia zarista de antes. Como toda relación impuesta, tarde o temprano, ésta origina actitudes de rechazo latente que a corto o mediano plazo se transforman en violentas reacciones multitudinarias, muchas veces incontrolables hasta en los regímenes más opresivos. A mediados de 1988, el autor predice los acontecimientos ocurridos en Europa oriental durante la segunda mitad de 1989, los que sin duda han sido los hechos políticos más relevantes en esa región desde la primera mitad de los años 50.

No obstante que en opinión de muchos politólogos e historiadores el imperio austro-húngaro fue un esquema de alianzas que estabilizó las tensiones y desigualdades culturales y políticas entre varias sociedades centro-europeas, al exterior de éste subsistía una beligerancia permanente entre pueblos de origen étnico-cultural muy diverso. Crisis, conflictos y guerras sucesivas estimularon pactos y acuerdos, a veces de corte muy pragmático y otras veces asentados en similitudes culturales. De esta forma, el eslavismo o pan-eslavismo del siglo pasado, y muy latente durante las primeras décadas del actual entre los diferentes países de Europa oriental, fue sutilmente esgrimido por la dirigencia soviética mientras se resistía a la invasión nazi, al mismo tiempo que servía de fundamento para alentar y sostener a gobiernos este-europeos en el exilio, los que más tarde, al hacerse del poder en sus respectivos países, se convirtieron en la punta de lanza de regímenes ideológica y políticamente obsecuentes con los intereses soviéticos en la región. Aunque el autor no lo menciona, los antecedentes que él reúne y la evidencia empírica nos permiten sustentar que el objetivo

estratégico de la Unión Soviética no era otro que el reconstituir el esquema estabilizador del imperio austro-húngaro, desplazando el centro de gravedad de la alianza hacia la región noreste del continente europeo, sellando una alianza política basada en orientaciones ideológicas muy precisas.

Visto así, el estilo del socialismo europeo-oriental no podía ser otra cosa que una proyección local del socialismo soviético, por lo que necesariamente el sentimiento antisocialista estuvo y está profundamente entremezclado con sentimientos nacionalistas antisoviéticos. La extrema violencia que ha caracterizado la caída del régimen socialista rumano es muy elocuente en este sentido, no sólo por la profunda animadversión que provoca un sistema político extremadamente personalizado, sino porque además era la proyección actualizada del neoestalinismo este-europeo de los años 50, el mismo de Berlín en 1952 y de Hungría en 1956. Menos violentas, pero no menos simbólicas, han sido las actitudes anti-unipartidarias en Hungría en octubre del año pasado y muy en particular las de Alemania Oriental a fines del mismo año. Más allá de la simbología que encierra el triste episodio del muro de Berlín y las consecuencias que acarrea para la unidad alemana, en el mediano plazo, el entusiasmo generalizado de su desaparición es otra manifestación colectiva del arraigado anti-sovietismo de la nación alemana, a todas luces evidente en ambas repúblicas.

La resistencia hacia la preeminencia ideológica y político-estratégica de la Unión Soviética y la renuencia colectiva hacia el sistema socialista tienen su más clara expresión en la sociedad polaca, caso al que Brzezinski se refiere extensamente. No es posible comprender la evolución histórica de los sistemas políticos de los países de Europa oriental sin insertarla en el contexto de permanentes crisis y guerras regionales, los que de una u otra forma proyectaban los conflictos de intereses hegemónicos entre potencias centro-europeas. El frente oriental durante la segunda guerra mundial, el corolario de la "guerra fría", la distensión de los años 60 y 70 y la posterior confrontación Este-Oeste de los '80 proyectan, unas más otras menos, las mismas presiones políticas y estratégicas de intereses hegemónicos de siglos anteriores. El papel asumido por países centro y este-europeos de mediana o pequeña envergadura en todo este período ha sido un tanto fatalista, para expresarlo de algún modo. Invadida y sometida por distintas potencias, Polonia es uno de los países centro-europeos que ha debido asumir un costo humano y político considerable para su sobrevivencia, condición que no le ha sido ahorrada durante el período en que ha formado parte del bloque socialista. La persistente autoafirmación de su cultura y un comportamiento colectivo muy enraizado en valores religiosos le han permitido afianzar su identidad, punto de partida para legitimar las reivindi-

caciones de mayor autonomía requeridas por los grupos antimarxistas en la primera mitad de la década anterior, básicamente los mismos que acceden al poder en agosto de 1989. En definitiva, los cambios recientemente experimentados en estos países —pronosticados a grandes rasgos por el autor— son la consecuencia del fracaso irrevocable de la versión más autoritaria del socialismo de Estado, lo que, indudablemente, compromete la vigencia del socialismo como modelo histórico, a pesar de las disquisiciones teóricas que se hagan. Para los países socialistas centro-europeos, particularmente Polonia, Checoslovaquia, Hungría y Alemania Oriental, el antisocialismo (o la resistencia hacia un determinado tipo de socialismo) está estrechamente relacionado con un sentimiento de autoafirmación nacional, fundamentado en sus respectivas identidades culturales y cuyo sentido apunta a fortalecer, en el mediano y largo plazo, una mayor autonomía y equidistancia de las principales potencias.

Más adelante, el autor señala la actitud expectante con que la dirigencia soviética examina los cambios ocurridos al interior de sus países aliados y cómo éstos repercutirían en el ámbito de su seguridad exterior. En rigor, los antecedentes de Brzezinski y los que cotidianamente proporciona la información disponible no facilitan esbozar un diagnóstico acabado sobre este punto, probablemente porque el centro de la atención soviética se ha desplazado a ver la forma de controlar las implicaciones de su propio proceso interno. Como se ha venido señalando en los últimos diez o quince años, un problema político aún pendiente en la Unión Soviética es el que se relaciona con la autonomía de todas y cada una de sus repúblicas, en las que, al igual que en los países este-europeos, la reestructuración del socialismo combina contenidas aspiraciones nacionalistas, reivindicaciones religiosas y exigencias de mayor bienestar económico-social. Hasta hace veinte años, cerca del 60 por ciento de la población soviética se reclamaba de origen ruso o similar, realidad que hacia mediados de esta década se invierte completamente. El rotundo fracaso de la experiencia militar en Afganistán, así como las considerables concesiones estratégicas que tuvo que hacer el gobierno soviético en las negociaciones del Tratado INF a fines de 1987, han traído consigo un desaliento generalizado en la élite gobernante de la URSS, por lo que no está en las mejores condiciones para hacer frente a reformas que podrían desestabilizar radicalmente la estructura de poder en ese país. O

UTOPIAS DEL RENACIMIENTO Moro, Campanella y Bacon

Martín Hopenhayn*

Al Renacimiento se le atribuyen los orígenes de la modernidad, el advenimiento de una nueva racionalidad económica —la mercantil— y la imposición de una nueva racionalidad política —laica, instrumental, de Estado—. También se le adjudica la ruptura con el teocentrismo, el inicio de una larga secuencia de revoluciones científicas y técnicas, y la transformación radical de principios éticos y visiones de mundo.

Pocas veces o ninguna en la historia de Occidente el cambio ha sido tan comprehensivo, tan fecundo, tan radical. Pero como toda transformación que implica nuevas formas de organización política y socioeconómica y nuevas matrices culturales, la del Renacimiento fue conflictiva, violenta y preñada de antagonismos. Luchas doctrinarias, pugnas entre grupos sociales con intereses contradictorios, tensiones entre el Príncipe y la Iglesia y guerras entre estados emergentes marcaron el compás de la época.

Transiciones tan abarcadoras, como la del Renacimiento, son también generosas en fantasías, sueños, alucinaciones. En estos delirios muchas veces aparecen contenidos los conflictos que marcan las grandes transformaciones, pero no bajo la forma diáfana en que podría expresarlo un

*Poeta y ensayista. Realizó estudios universitarios de filosofía en Buenos Aires y Santiago de Chile. Se doctoró en París con una tesis sobre Nietzsche. Investigador de ILPES, CEPAL. Ha escrito numerosos artículos en revistas especializadas; entre sus recientes publicaciones puede mencionarse "El día después de la muerte de una revolución", *Estudios Públicos* N° 37 (verano 1990). Autor del libro *¿Por qué Kafka?* (Buenos Aires: Editorial Paidós, 1983).

estadista o un analista, sino en el lenguaje cifrado de lo imaginario. De allí que el "texto" del delirio utópico no se ofrece mansamente a la avidez del lector, sino que le opone una resistencia que sólo puede zanjarse con gran esfuerzo interpretativo. Pero una vez domado el potro salvaje de la narración, lo que de ella puede rescatarse es algo más que la claridad del analista o del estadista: son "deseos sociales", referentes simbólicos y horizontes de la imaginación de una época lo que el exégeta extrae de estos discursos delirantes. Allí reposa la ambigüedad —y no la dirección— de un tiempo histórico. No es la ambigüedad frente a las transformaciones estructurales aludidas. Porque en todas las utopías renacentistas encontramos la exaltación de la ciencia, la hipóstasis del saber, el optimismo frente al progreso técnico y un apoyo incondicional a la expansión irrestricta del conocimiento. En todo ello, las utopías están empapadas del espíritu de la época. Lejos de ser tradicionalistas, aquí parecen lo contrario: abiertas a lo nuevo, dispuestas a integrar todo lo que permita incrementar el patrimonio cultural, la capacidad científico-técnica y el arsenal del saber. De modo que estas fantasías utópicas son y no son modernas, no son y son antimodernas. Tomadas al pie de la letra, parecen relatos infantiles en los que se retratan sociedades anacrónicas: culturas imperturbables donde todos fueron felices. Pero una lectura distinta, que priorice las diacronías y las discontinuidades, puede sacar de estos textos la fuerza de la ambigüedad, la vacilación de quienes se pararon, por decirlo así, frente al umbral que separaba lo antiguo de lo moderno: la ansiedad y la duda.

La selección de textos de las tres utopías más importantes del Renacimiento,¹ que se presenta a continuación, se ha realizado a partir de las reflexiones precedentes. En dicha selección se ha querido poner de manifiesto esta relación conflictiva entre el "tiempo utópico" y el "tiempo real", entre las utopías del Renacimiento y el Renacimiento mismo. Se ha querido, asimismo, rescatar no sólo los contenidos de las utopías, sino también algunos rasgos propios de la "forma" cómo utopizaron los renacentistas. El lector podrá, pues, encontrarse con algunos textos que no son relevantes en materia de propuestas o proyectos utópicos ni de marcos normativos, pero sí son valiosos para quienes tienen interés en la construcción literaria de las utopías. Por último, dadas las dificultades interpretativas de

¹Las ediciones utilizadas en la selección de textos son las siguientes: Tomás Moro, *Utopía*, traducción de Joaquín Castañares (Buenos Aires: Ediciones Marymar, 1980), cotejada con el texto establecido en la versión inglesa de Ralph Robinson, *The Harvard Classics* (New York: 1938); Tomaso Campanella, *La Ciudad del Sol*, y Francis Bacon, *Nueva Atlántida*, traducción de Agustín Mateos (México: Fondo de Cultura Económica, 1980).

textos susceptibles de múltiples lecturas, se ha considerado conveniente, en algunos casos, complementar los textos mismos con breves comentarios que permiten situar al lector en el contexto de las utopías, toda vez que los textos mismos resulten, para ello, insuficientes.

Es importante advertir que las tres utopías más relevantes del Renacimiento no son cronológicamente contemporáneas. En tanto la de Moro fue publicada en 1516, la de Campanella data de 1602, y la de Bacon fue publicada postumamente en 1627. Pero pese a esta asincronía, existe entre las tres homogeneidad narrativa, afinidad en materia de contenidos y coincidencias en las críticas que de esos contenidos se deducen. El mayor énfasis tecnicista de Bacon distancia un poco su fantasía utópica de las de Moro y Campanella, pero pese a ello mantiene la misma atmósfera, la misma resonancia estilística y análogos recursos de construcción narrativa.

I. Sobre La Narración Utópica

1. El Hablante Imaginario

(En las utopías renacentistas siempre hay un narrador inventado, en boca del cual el relato aparece como testimonio, no como ficción. Así, en *Utopía* de Moro es Rafael Hitlodeo, un navegante que acompaña a Américo Vesputio en sus viajes de ultramar, quien lleva el relato. En *La ciudad del Sol* el relator es un supuesto almirante, y en *Nueva Atlántida*, por más que la narración se haga en primera persona, esta persona no es Bacon sino un posible marino.)

"Nuevamente te ruego, entonces, que te comuniques con Hitlodeo, en persona si te resulta fácil, o por escrito, tanto para evitar en mi relato falsedades como que falten verdades. Quizá sea lo mejor que le muestres el libro mismo, pues sólo podrá corregir sus errores —y nadie más indicado que él para hacerlo— si lee lo escrito. Además, podrás advertir si le agrada o tiene a mal que yo haya trasladado al papel su propia narración, pues si él nutre el propósito de hacerlo puede disgustarle que lo anteceda, y a mí, por mi parte, me disgustaría despojar su obra de la novedad que le corresponde." (Moro, págs. 13-14.)

"Volvía yo un día de escuchar misa en la iglesia de la Virgen María, principal templo de Amberes, y el más frecuentado, cuando por casualidad vi a Pedro: hablaba con un hombre extranjero de cierta edad... y de quien inferí, por su aire y modo de vestir, que era marino. No bien Pedro me vio... me dijo: —¿Ves a ese hombre?... no hay otro mortal tan capaz de

narrar tantas historias sobre tierras y naciones desconocidas... no navegó como marino sino como viajero, o, más bien, como filósofo; no como Palinuro, sino más bien como Ulises o, mejor aún, como Platón. Llamado Rafael, y de apellido Hitlodeo... se unió a Américo Vespucio, a quien acompañó en tres de sus cuatro viajes..." (Moro, págs. 18-19.)

"Gran Maestre. — ¡Ea! Te suplico que por fin cuentes todo lo que te aconteció durante la navegación.

"Almirante. — Ya te expuse cómo di la vuelta al mundo entero y cómo finalmente llegué a Taprobana. Aquí me vi obligado a saltar a tierra y me escondí en un bosque por miedo a sus habitantes. Al salir de allí, pasado mucho tiempo, me detuve en una vasta llanura situada exactamente en el Ecuador.

"Gran Maestre. — ¿Y qué te sucedió entonces?

"Almirante. — De repente me encontré con una gran muchedumbre de hombres y mujeres armados, muchos de los cuales conocían nuestro idioma y me acompañaron a la Ciudad del Sol.

"Gran Maestre. — Explícame la configuración de esta ciudad y su forma de gobierno." (Campanella, pág. 143.)

2. La Utopía como Lugar Remoto

(Si bien la utopía es, etimológicamente hablando, "ningún lugar", las narraciones utópicas del Renacimiento sitúan esta sociedad ideal-imaginaria en un sitio de ubicación remota, muy lejos de Occidente, ausente en los mapas, y al que sólo se llega por naufragio o extravío. El carácter de inubicable es, si se quiere, necesario para la consistencia de la narración, y esto por dos razones: para que la verosimilitud del relato no pueda ponerse a prueba, y porque el mundo utópico que se describe es un mundo estable, intacto y milenario, de manera que sería contradictorio que las utopías estuvieran expuestas al conocimiento público y al acceso de conquistadores ávidos de poder y dinero.)

"No nos dijo (Rafael Hitlodeo), ni a nosotros se nos ocurrió preguntarle, en qué punto de aquel mundo se encuentra Utopía. Hoy daría cualquier cosa por no haberlo pasado por alto." (Moro, pág. 13.)

"Partimos del Perú... rumbo a China y Japón, cruzando el Mar del Sur... de pronto el viento cesó estacionándose en el oriente durante muchos días... mas repentinamente también, se desencadenó por el sur tan fuerte vendaval, que a pesar de todos nuestros esfuerzos nos arrastró hacia el norte... encontrándonos sin alimento en medio de la inmensidad del océano, dándonos ya por perdidos, nos dispusimos a morir... sucedió que al atardecer del día siguiente divisamos hacia el norte algo así como nubes espesas que, sabiendo esta parte del Mar del Sur totalmente desconocida, despertaron en nosotros algunas esperanzas de salvación, pues bien pudiera ser que hubiera islas o continentes que hasta ahora no habían salido a luz. Por lo cual toda aquella noche navegamos en dirección a esta apariencia de costa y al amanecer del día siguiente pudimos distinguir claramente que ante nuestra vista se extendía una tierra llana que la espesura hacía aparecer más oscura..." (Bacon, pág. 235.)

3. Mito Fundante y Pueblo Elegido

(En el relato de Bacon puede encontrarse una matriz que es muy habitual en la construcción utópica, aunque no aparezca ni en el relato de Moro ni en el de Campanella. Se trata de la recurrencia a una historia o mito, referida por uno de los habitantes de la ciudad utópica, que explica el origen histórico de su pueblo. Pero dicha historia tiene un elemento decisivo, a saber: que al explicar el advenimiento del pueblo utópico —o la constitución de "población" en "pueblo", con identidad colectiva—, lo destaca simultáneamente como un pueblo elegido por la Providencia. De allí que el mito fundacional, además de ser un *divertimento* literario del autor, constituye un recurso en la construcción del relato para presentar al pueblo de la utopía como único y bendecido por la gracia divina.)

"Habéis de saber que unos veinte años antes de la Asunción de nuestro Salvador, sucedió que los habitantes de Renfusa (una ciudad situada en la costa oriental de nuestra isla) vieron en el mar, a unas cuantas leguas de distancia, un gran pilar de luz... que subía del mar hasta una gran altura hacia los cielos: y en lo alto se veía una gran cruz de luz... las embarcaciones llegadas a unas sesenta varas del pilar, se encontraron imposibilitadas

de avanzar, de tal suerte que aunque podían moverse en otras direcciones, no les era posible aproximarse, quedando todas inmóviles como en un teatro, contemplando la luz, al parecer signo celestial... pilar y cruz de luz se dispersaron lanzándose al espacio, formando como un firmamento de infinitas estrellas que a poco se desvaneció sin dejar más rastro que una peregrina arca o cofre de cedro... y cuando el sabio, con toda reverencia, tomó el arca para meterla en el barco, abrióse la tapa por sí sola y dentro se encontraban un libro y una carta, escritos ambos en fino pergamino y envueltos en paños de lienzo. El libro contenía todos los libros canónicos del Viejo y el Nuevo Testamento, pero conforme a los nuestros... Y en cuanto a la carta, decía en estos términos: 'Yo, Bartolomé, servidor del Altísimo y apóstol de Jesucristo, he recibido el aviso de un ángel que se me apareció en una visión de gloria, que confiara este arca a las olas del mar. Por lo tanto, debo aclarar y afirmar ante este pueblo, donde Dios ordena que este arca llegue a tierra, que en el mismo día será con ellos salvación y paz con la bendición del Padre y de nuestro Señor Jesucristo'. En ambas escrituras, así en el libro como en la carta, se encerraba un gran milagro, semejante a aquel de los apóstoles, del original don de lenguas. Porque aunque en este país había por aquel tiempo, además de los nativos, hebreos, persas e indios, todos leyeron en el libro y la carta como si estuvieran escritos en su propio idioma. Y así fue como esta tierra (como lo fue el viejo mundo del agua) fue salvada del pecado de infidelidad por un arca y por mediación del apostólico y milagroso evangelista San Bartolomé." (Bacon, págs. 243-245.)

4. Relato Inconcluso

(Tanto Campanella como Bacon dejaron sus construcciones utópicas sin terminar y, lo que es más sintomático, no disimulan el carácter inconcluso del relato. Llama la atención el contraste que se produce entre el mundo utópico que describen, que es siempre un orden cerrado, autosuficiente e invariable, y el relato mismo, que es dejado inconcluso y, por lo mismo, abierto. De alguna manera el recurso literario del relato inconcluso aparece como una inflexión de la construcción para mitigar el peso de lo construido. En otras palabras, el relato inacabado constituye un contrapunto —¿efecto de contraste?— con lo acabado del orden que el relato describe.)

- "Almirante. — En otra conversación te expondré las muchas cosas que están por acontecer en el mundo.
- "Gran Maestre. — A lo menos, dime de qué manera mueven las naves sin viento y sin remos.
- "Almirante. — En la popa llevan una gran rueda... al ponerse fácilmente en movimiento la rueda mayor, ésta hace girar las otras pequeñas que están dentro del agua, por manera análoga a como las mujeres de Calabria y de la Galia tuercen el hilo, lo preparan e hilan.
- "Gran Maestre. — Espera, espera todavía un momento...
- "Almirante. — No puedo, no puedo." (Campanella, fin de *La Ciudad del Sol*, pág. 203.)

II. La Utopía Contra la Realidad

(Las utopías del Renacimiento, en especial las de Moro y Campanella, constan de un momento crítico y un momento constructivo. El primero cuestiona y objeta tendencias emergentes o dominantes del "tiempo real": el Renacimiento europeo, el Príncipe y su orden, el capitalismo comercial. A partir de este cuestionamiento el utopista procede al momento constructivo de su relato; por efectos de contrastes y contrapuntos opone allí al "tiempo real" un "tiempo remoto", el de la utopía, con rasgos radicalmente distintos, que opera a su vez como referente normativo frente al tiempo real y a la luz del contraste entre ambos tiempos. A medida que construye este otro orden, simultáneamente va reforzando el cuestionamiento del orden real/actual. De allí que muchas veces ambos momentos —el crítico y el constructivo— se confunden y se funden. Al seleccionar textos para este punto se ha querido "aislar" pasajes de las utopías a fin de enfatizar el momento crítico en que éstas cuestionan la realidad vigente.)

1. Utopía como Referencia Normativa y Perspectiva Crítica

"Y así como Rafael nos habló de lo que había de malo en esos países recién descubiertos, también tomó nota de cosas que bien podrían servir

como ejemplo para corregir los errores de nuestras naciones." (Moro, pág. 21.)

"Tal era el ingenio de los utopianos, que les bastó la llegada de estos inesperados huéspedes para aprender todas las artes que conocían por entonces los romanos y les fueron transmitidas por los náufragos, y que luego desarrollaron por sí mismos; tantas ventajas fueron capaces de extraer del fortuito arribo de algunos de los nuestros a sus tierras. Si un accidente similar trajo alguna vez utopianos a Europa, hasta tal punto no mejoramos gracias a ello que ni siquiera lo recordamos... Pues si bien les bastó a ellos aquel azar para apoderarse de nuestras invenciones útiles, creo que pasaría mucho tiempo antes de que aprendiésemos o aplicáramos alguna de las buenas instituciones que allá tienen. Y ésta es la verdadera causa de que, no siendo nosotros inferiores a ellos en entendimiento o recursos materiales, tengamos allá mejor gobierno y sean más felices." (Moro, pág. 50.)

"...[De] nuestra parte se encuentra el ejemplo de Tomás Moro, recientemente martirizado, quien escribió su imaginaria República, denominada 'Utopía', la cual nos ha servido de ejemplo para las instituciones de la nuestra. Asimismo, Platón presentó una idea de República que, aunque no puede íntegramente ponerse en práctica a causa de la corrupción de la naturaleza humana (como dicen los teólogos), muy bien habría podido subsistir en el estado de inocencia... Moisés promulgó leyes dadas por Dios y creó una República Ideal. Mientras los hebreos se ajustaron a ellas, prosperaron; mas cuando dejaron de guardar las leyes, empezaron a decaer... ¿Qué nación o qué individuo ha podido imitar perfectamente la vida de Cristo? ¿Diremos por ello que es inútil haber escrito los Evangelios?" (Campanella, págs. 205-206.)

2. El Orden Utópico contra el Orden del Príncipe

(Entiéndase por el orden del Príncipe, aquél que está en los supuestos de la racionalidad política moderna, y cuyos orígenes teóricos se remontan a Marsilio de Padua, Bodino, Grotius, Maquiavelo y Hobbes. Según estos supuestos, no hay en la política principios éticos trascendentales que deban regirla, sino meros criterios de eficacia, siendo "bueno" en política el medio que efectivamente conduce a los fines propuestos. En términos del Príncipe, la buena política consistiría en todo aquello que le permite expandir y

fortalecer su poder y su riqueza, aunque para ello debe sacrificar el bienestar de su pueblo y cualquier escrúpulo moral.)

"No pocos son los príncipes que... por lo general tienden más a la conquista de nuevos reinos, con o sin derecho, que a la buena administración de los que ya son propios." (Moro, pág. 23.)

"Supongamos, pues, que llegadas las cosas a tal punto, y resueltos tantos dignos varones en favor de la guerra, se les presenta un sencillo hombre como yo y les propone modificar todas sus decisiones y renunciar a Italia, aduciendo que si ya el reino de Francia es demasiado grande para que lo gobierne bien un solo hombre, más vale no agregar otros. Imaginemos que les relata el caso de los acorianos, pueblo que, viviendo en el Sureste de Utopía, empenóse largo tiempo atrás en una guerra para incorporar a los dominios de su príncipe otros que éste pretendía por antiguas razones de parentesco. Yo narraría, además, que los acorianos los vencieron, pero los mantuvieron con no menor trabajo, y que el pueblo sojuzgado estaba siempre en rebeldía, o expuesto a invasión extranjera, lo que obligaba a los acorianos a permanecer siempre en guerra... entre tanto, se los oprimía con impuestos, su dinero se gastaba afuera, y su sangre se derramaba para gloria del rey, sin procurar el menor beneficio al pueblo, ni siquiera en tiempos de paz, y que, corrompidas las costumbres por una larga guerra, había por doquier robos y asesinatos y transgresiones de la ley, mientras el rey, distraído por la necesidad de atender dos reinos, era cada vez menos capaz de consagrarse a los intereses de uno solo de ellos... por lo que parecía mejor que el monarca hiciera prosperar y florecer su propio reino en todo lo posible, amara a su pueblo y fuese amado por éste, viviese con él y lo gobernara pacíficamente, y dejase en paz otros reinos... ¿Y qué sucedería — prosiguió Rafael— si debiese verme con otro tipo de ministros, preocupados por maquinan medios para aumentar el tesoro del rey?... mal médico es aquel que no acierta a curar una enfermedad sin causar otra; así, el monarca que no puede corregir los errores de sus subditos sino abatiéndolos en la miseria, demuestra ignorar cómo se gobierna a hombres libres. Más le valdría sacudirse de su propia pereza o deponer su orgullo, pues son sus propios vicios lo que inspira el odio y el desprecio de su pueblo. Viva el monarca de lo suyo, sin hacer mal a otros, y ajuste sus gastos a sus ingresos. Castigue el crimen y prevéngalo con su sabia conducta." (Moro, págs. 40-43.)

"En efecto, en los palacios reales no se acepta que un hombre se limite a hacer la vista gorda ante las acciones de otros. Debe aprobar abiertamente las peores opiniones y los designios más negros; pasará por espía o traidor si sólo aprueba con frialdad prácticas perversas y, por tanto, en semejante compañía, le será tan difícil enmendar las cosas mediante la flexibilidad, según tú la llamas, que no tendrá oportunidad de hacer bien alguno." (Moro, pág. 46.)

3. La utopía contra el Capitalismo Comercial y la Economía Mercantil

(Como veremos más adelante, la organización económica de las utopías del Renacimiento se basa en el comunitarismo cristiano, o en una combinación de éste con economías de planificación central. Desde esa opción, los utopistas objetan reiteradamente la vida económica europea del siglo XVI—en especial las grandes disparidades socioeconómicas que Moro y Campanella atribuyen a la economía mercantil— y censuran el lujo y el consumo irracional de los grupos más acaudalados, las relaciones de servidumbre y la subordinación de la ley al beneficio privado.)

"Entre los habitantes de la Ciudad del Sol no hay la fea costumbre de tener siervos, pues se bastan y sobran a sí mismos. Por desgracia no ocurre lo mismo entre nosotros... Nápoles tiene setenta mil habitantes, de los cuales trabajan solamente unos diez o quince mil, y éstos se debilitan y agotan tan rápidamente a consecuencia del continuo y permanente esfuerzo. Los restantes se corrompen en la ociosidad, la avaricia, las enfermedades corporales, la lascivia, la usura, etcétera, y contaminan y pervierten a muchas gentes, manteniéndolas a su servicio en medio de la pobreza y de la adulación y comunicándoles sus propios vicios... la pobreza extrema convierte a los hombres en viles, astutos, engañosos, ladrones, intrigantes, vagabundos, embusteros, testigos falsos, etcétera; y que la riqueza los hace insolentes, soberbios, ignorantes, traidores, petulantes, falsificadores, jactanciosos, egoístas, provocadores, etcétera. Por el contrario, la comunidad hace a todos los hombres ricos y pobres a un tiempo: ricos, porque todo lo tienen; pobres, porque nada poseen y al mismo tiempo no sirven a las cosas, sino que las cosas les obedecen a ellos. Y en esto alaban profundamente a los religiosos cristianos, especialmente la vida de los Apóstoles." (Campanella, págs. 166-167.)

"...[C]uando uno de esos insaciables miserables, plaga de su país, resuelve cercar muchos miles de acres de tierra, tanto dueños como arrendatarios son despojados de sus posesiones mediante tretas, por la fuerza o porque, cansados de maltratos, se ven obligados a vender. Por lo que todos esos desdichados, casados y célibes, viejos y jóvenes, junto con sus nutridas familias (el trabajo rural exige muchos brazos), deben partir sin rumbo cierto, tras malvender sus enseres domésticos, si tienen tiempo de hallar quien los compre. Cuando ese poco dinero se agota, y ello ocurre pronto, ¿qué les queda aparte de robar y, en consecuencia, ser ahorcados (sabe Dios con cuánta justicia), o entregarse a la mendicidad? Si optan por esto, dan en la cárcel por vagancia, y si buscan trabajo, por más voluntad que pongan no lo encuentran, pues donde ya no se aran campos nadie necesita las tareas de que esos infelices son capaces." (Moro, págs. 28-29.)

"...[N]o sólo en Inglaterra, sino en muchas partes del mundo, se imita a los malos maestros que castigan a sus alumnos porque no aprenden, en vez de enseñarles bien. Sanciónase al que roba con tremendos castigos, cuando mucho mejor sería adoptar sanas medidas para brindar a todo hombre el medio de ganarse la vida, alejándolo de la fatal necesidad de robar y morir por ello... hay gran número de nobles que, ociosos como zánganos, subsisten del quehacer de otros, del trabajo de sus arrendatarios, a quienes esquilman para aumentar las propias rentas. Tal es el único sentido que tienen de la economía, pues en todo lo demás son pródigos incluso hasta el punto de arruinarse..." (Moro, págs. 25-26.)

"Aparte de ello, el encarecimiento de las provisiones mueve a muchos a disminuir en lo posible el número de quienes dependen de ellos, ¿y qué pueden, los así arrojados a la calle, como no sea mendigar o robar...? Entre vosotros crece cada vez más el lujo, tornando más ostensible vuestra miseria... Restrínjase la absorción de bienes por los ricos, casi tan nociva como los monopolios; disminuyan las oportunidades de ocio; póngase de nuevo en marcha la agricultura y regúlese la manufactura de la lana, de modo que brinde ocupación a tantos ociosos a quienes la necesidad impulsa a robar... Antes debéis dar remedio a tales males que jactaros de la severidad con que se castiga el latrocinio, lo cual tenga quizás apariencia de justicia, pero no es en sí mismo conveniente ni justo." (Moro, pág. 30.)

"Pues a éstos (los utopianos) les extraña que alguien a quien es dado contemplar una estrella o el propio Sol, se asombre del mezquino brillo de una joya, o de que pueda alguien estimarse por el fino tejido de su ropa...

los maravilla que cosa tan inútil como el oro sea estimada hasta el punto de que incluso los hombres para los cuales fue creado y de los que recibe su valor, sean tenidos en menos que aquél. No entienden cómo un tonto cualquiera, sin más discernimiento que un tronco, y tan malo como estólido, pueda tener a su servicio a tantos hombres buenos y discretos sólo porque posee un cúmulo de dicho metal." (Moro, pág. 74.)

"Desafío a quien sea a comparar la justicia que reina entre los utopianos con la que se advierte en otras naciones. Que me muera si entre éstas puede hallarse vestigio de justicia o equidad, pues, ¿cómo puede haberla en que un noble, un orfebre, un banquero u otro hombre que vive en la holganza... disfrute de lujo y esplendor mal adquiridos y, en cambio, un humilde, un carretero, un herrero o un labriego, que trabaja tanto como las bestias mismas en tareas de las que la comunidad no podría prescindir ni siquiera por un año, reciba tan magro sustento y lleve tan miserable existencia que la condición de los animales es superior a la suya?... Con frecuencia los ricos procuran reducir el salario de los pobres, no sólo con fraudulentas prácticas, sino con leyes encaminadas a tal fin, de modo que por si poco fuera compensar con tal mezquindad a quienes el público tanto debe, se colorea de justicia semejante arbitrariedad mediante disposiciones que la legalizan." (Moro, págs. 115 y 116.)

"En efecto, cuando un hombre se apodera, por una razón u otra, de todo cuanto puede, sigúese de ello que, por rica que sea una comarca, si unos pocos se reparten entre sí la riqueza, los demás caerán en la indigencia... por lo que estoy convencido de que hasta que se haya suprimido la propiedad no habrá distribución equitativa ni justa de las cosas ni será el mundo felizmente gobernado, pues mientras aquélla se mantenga la más amplia y, con mucho, la mejor parte de la humanidad estará sometida a una carga de pesares y ansiedades... Tampoco mientras haya propiedad privada podrá recobrase el cuerpo social." (Moro, págs. 47-48.)

4. El utopista como Rechazado

(En la obra de Moro puede encontrarse un recurso adicional para reforzar el contraste entre la realidad utópica y la del Renacimiento europeo, que consiste en condenar al fracaso "de antemano" toda posibilidad de que el testimonio de la utopía pueda persuadir a príncipes o gobernantes para modificar el *statu quo*. Con esto, el autor transmite al lector el convencimiento

de que entre la utopía y el mundo real la brecha es inzanjable, enfatizando, mediante este resquicio, el cuestionamiento al mundo vigente.)

"¿No piensas que si me presentara ante algún rey, para proponerle sabias leyes y arrancar las semillas malignas que en él viese, sería expulsado de su corte, o ridiculizado por mi empeño?... Por cierto, si propusiese yo cosas como las inventadas por Platón en su República, o las practicadas por los utopianos en la suya, aunque podrían parecer mejores, como sin duda lo son, resultarían tan distintas de nuestras instituciones, fundadas sobre la propiedad, que allá no se conoce, que mal podría yo esperar que tuviesen efecto alguno. Pero mis discursos, como se limitan a recordar males pasados y advertir sobre futuros, nada tan absurdo contienen que no pueda aplicárselos en todo momento, y sólo disgustan al que ya está resuelto a seguir la dirección contraria... no sin razón propuso Platón un lúcido símil del filósofo que se aparta de la cosa pública. Si un hombre, dijo, ve que otros se precipitan a las calles bajo la lluvia y se deleitan en que ésta los cale hasta los huesos; si sabe que de nada serviría que también él saliese para convencerlos de que retornen a sus casas para evadir la tormenta y que todo cuanto podría esperar de ello sería empaparse también él, lo mejor que podrá hacer será quedarse bajo techo y, ya que no influye lo bastante como para corregir la insensatez de los otros, cuidar de sí mismo." (Moro, págs. 39, 45-46.)

III. La Utopía con la Realidad

(Las utopías de Moro, Campanella y Bacon comparten con el espíritu emergente del Renacimiento la exaltación del saber y de la cultura. Es en este punto donde los contrastes entre utopía y realidad ceden su lugar a las semejanzas. El papel central de la expansión del conocimiento en el bienestar de la comunidad y en la maximización de la felicidad social marca un punto de encuentro entre construcciones utópicas y el Renacimiento europeo.)

1. El Templo-Saber

(En Campanella, la propia estructura arquitectónica utópica ratifica la exaltación del saber.)

"La Sabiduría hizo adornar las paredes interiores y exteriores, inferiores y superiores, con excelentes pinturas que en admirable orden representan todas las ciencias. En los muros exteriores del templo... están dibujadas todas las estrellas... en la parte interna del muro del primer círculo se hallan representadas todas las figuras matemáticas... en la parte externa de la pared del mismo círculo encuéntrase en primer término una descripción íntegra y al mismo tiempo detallada, de toda la Tierra. Esta descripción va seguida de las pinturas correspondientes a cada provincia, en las cuales se indican brevemente los ritos, las leyes, las costumbres, los orígenes y las posibilidades de sus habitantes... en el interior del segundo círculo, o sea, de las segundas habitaciones, están pintadas todas las clases de piedras preciosas y vulgares, de minerales y de metales... en la parte interna del tercer círculo se hallan representadas todas las especies de árboles y hierbas... en el interior del quinto círculo se encuentran los animales más perfectos de la Tierra en cantidad tal que produce asombro y de los cuales nosotros no conocemos ni la milésima parte... en la parte interna del sexto círculo están representadas todas las artes mecánicas, sus instrumentos y el diferente uso que de ellas se hace en las diversas naciones... en la parte externa están todos los inventores de ciencias y de armas..." (Campanella, págs. 147-149.)

"Después de cumplir el primer año y antes de llegar al tercero, los niños aprenden la lengua y el alfabeto paseando por las habitaciones, en cuyas paredes éste y aquélla se hallan contenidos." (Campanella, pág. 153.)

(En la utopía de Bacon, el saber también aparece "encerrado" en una arquitectura, a la que él llama la Casa de Salomón.)

"Fue éste la creación e institución de una orden o sociedad, que llamamos la Casa de Salomón; a nuestro juicio la más noble de las funciones que han existido en la Tierra y el faro de este reino. Está dedicada al estudio de las obras y criaturas de Dios... estoy convencido de que nuestro rey había aprendido de los hebreos que Dios creó el mundo y todo lo que él contiene en el espacio de seis días, y por esto instituyó esta Casa para el estudio de la verdadera naturaleza de todas las cosas." (Bacon, pág. 252.)

2. Conocimiento Exhaustivo del Mundo y de Otras Culturas

(Los habitantes de las utopías renacentistas son los conocedores/desconocidos, omniscientes/invisibles. Saben de nosotros, los occiden-

tales, mucho más de los que nosotros sabemos de ellos. Conocen las otras culturas —sobre todo la occidental— igual o más de lo que éstas se conocen a sí mismas.)

"Y cuando, lleno de asombro, les pregunté por qué conocían nuestra historia, me respondieron que ellos sabían todas las lenguas y que a tal fin enviaban constantemente a todas las partes del mundo exploradores y delegados para conocer las costumbres, el poder, el régimen, las historias y las cosas, buenas y malas, de las naciones, con el objeto de que luego informasen de ello a su nación. Semejante instrucción los deleita sobremedera." (Campanella, pág. 150.)

"Nosotros, los de esta tierra de Bensalem (pues así la llamaban en su idioma), debido a nuestro aislamiento y a las leyes secretas que tenemos para nuestros viajeros, así como la rara admisión de extranjeros, conocemos bien la mayor parte del mundo habitado y somos al mismo tiempo desconocidos." (Bacon, pág. 243.)

"Pero por lo que se refiere a esta isla, nunca habíamos oído que se hubiera visto alguna de sus naves arribar a las costas de Europa, ni a las Indias Occidentales u Orientales. Tampoco ha habido noticias de naves de otras partes del mundo que hubieran regresado de ella. Su situación en el recóndito cónclave de mar tan vasto puede ser la causa. Pero entonces el que se conozcan aquí los lenguajes, libros y asuntos de aquellos que se encuentran a semejante distancia, es algo que no podemos comprender, pues a nuestro juicio el permanecer oculto e invisible para unos y sin embargo poder ver a otros transparentemente, nos parece condición y propiedad de seres y poderes divinos." (Bacon, pág. 246.)

"Cuando el rey hubo prohibido a todo su pueblo la navegación hacia aquellos lugares que no estaban bajo su corona, dictó, sin embargo, esta disposición: que cada doce años se habían de enviar fuera de este reino dos naves designadas para varios viajes, y que en cada una partiría una comisión de tres individuos de la hermandad de la Casa de Salomón, cuya misión consistiría únicamente en traernos informes del estado y asuntos de los países que se les señalaba, sobre todo de las ciencias, artes, fabricaciones, invenciones y descubrimientos de todo el mundo. Teniendo también el encargo de traernos libros, instrumentos y modelos de todas clases... Ahora bien, revelaros cómo se las arreglan nuestros vulgares marineros para no ser descubiertos al desembarcar y cómo se ocultan bajo banderas de otras

naciones y los sitios designados para estos viajes... no me es posible hacerlo por grande que sea vuestro deseo. Pero con esto veréis que el comercio que mantenemos no es por el oro, la plata, las joyas, especias ni por ninguna otra comodidad material, sino sólo por adquirir la primera creación de Dios, que fue la luz para tener conocimiento, como es digno del desarrollo de todas las partes del mundo." (Bacon, pág. 253.)

3. El Filósofo Rey

(En contraste con la figura del Príncipe moderno, cuyo poder se legitima en su capacidad de dominación, en las utopías nos encontramos con el modelo platónico, según el cual el gobernante más idóneo es el gobernante más sabio.)

"Tan ciertos estamos nosotros de que un sabio puede poseer capacidad para gobernar, como vosotros que anteponéis hombres ignorantes, considerándolos preparados únicamente por descender de príncipes o por haber sido elegido por el partido más poderoso. En cambio, nuestro Hoh, aunque muy inexperto en el gobierno de la República, jamás será cruel, malvado o tirano, precisamente a causa de su mucho saber... consideráis más sabio al que sabe más Gramática o Lógica, de manera que para lograr la sabiduría tal como vosotros la entendéis, sólo se requiere trabajo y un servil esfuerzo de memoria que incapacitan al hombre, pues de ese modo no se dedica a conocer las cosas, sino solamente las palabras de los libros. Y por tal manera envilece su alma con signos muertos. Por lo mismo, semejante sabio no entiende de qué forma gobierna Dios todas las cosas ni comprende las leyes naturales y civiles. Esto no puede ocurrir a nuestro Hoh, pues no es posible que llegue a aprender tantas artes y ciencias quien no posee un extraordinario ingenio aptísimo para todo y, por ende, también (y principalmente) para el gobierno." (Campanella, págs. 155-156.)

4. Desarrollo Científico-técnico

(Bacon muestra, en su Nueva Atlántida, especial simpatía por el desarrollo científico-técnico. Cabe recordar que él mismo aportó significativamente al cambio de paradigmas científicos en el Renacimiento con su *Novum Organum*. Su imaginación tecnológica convierte, por momentos, su utopía en futurología.)

"El objeto de nuestra fundación (La Casa de Salomón) es el conocimiento de las causas y secretas nociones de las cosas y el engrandecimiento de los límites de la mente humana para la realización de todas las cosas posibles... tenemos grandes cuevas de distintas profundidades... las utilizamos para coagulaciones, endurecimientos, refrigeración y conservación de cuerpos. También para la imitación de minas naturales y producción de nuevos metales artificiales que hacemos combinando materias que luego dejamos allí enterradas varios años. Y algunas veces, aunque parezca extraño, nos son útiles para curar algunas enfermedades, así como para prolongar la existencia... tenemos altas torres... estas torres las utilizamos de acuerdo a sus distintas alturas y situaciones, para aislamientos, refrigeración y conservación y para el estudio de diversos meteoros... tenemos fuertes corrientes de aire y cataratas que nos sirven para varios fines y máquinas para multiplicar y reforzar los vientos... tenemos una porción de fuentes y manantiales artificiales, hechos a imitación de los naturales y baños con soluciones... tenemos grandes y espaciosos edificios, donde imitamos y demostramos meteoros como nieve, granizo, lluvia, y hasta lluvias artificiales de cuerpos, truenos, relámpagos y también reproducimos en el aire cuerpos como ranas, moscas y otros varios... tenemos grandes y variados huertos y jardines, donde más que de la belleza nos preocupamos de la variedad de la tierra y de los abonos apropiados... en ellos ensayamos también todo género de injertos y fertilizaciones... y en estos mismos huertos y jardines hacemos, artificialmente, que árboles y flores maduren antes o después de su tiempo, y que broten y se reproduzcan con mayor rapidez que según su curso natural... tenemos parques y corrales con toda suerte de bestias y pájaros... para disecciones y experimentos que esclarezcan ocultas dolencias del cuerpo humano... no quiero cansaros con la enumeración de nuestras fábricas de cerveza, de pan y cocinas donde se hacen diversas bebidas, panes y carnes raras de especiales efectos... conocemos diversas artes mecánicas ignoradas por vosotros, que nos producen materiales tales como papel, lienzos, sedas, tisúes delicados y trabajos de pluma de brillo maravilloso... tenemos gran diversidad de hornos con distintos grados de calor... también instrumentos que engendran calor por medio de rotaciones... tenemos salas-perspectivas, donde hacemos demostraciones de luces e irradiaciones de todos los colores. A las cosas incoloras y transparentes las podemos presentar ante vuestros ojos de todos los colores... multiplicamos las luces, que podemos llevar a grandes distancias y las hacemos tan penetrantes que se pueden distinguir las líneas y puntos más pequeños... tenemos cámaras sonoras, donde practicamos y demostramos toda clase de sonidos y sus derivados... tenemos ciertos

aparatos que aplicados a la oreja aumentan notablemente el alcance del oído. También diversos y singulares ecos artificiales que repiten la voz varias veces como si rebotara... fábricas de perfumes, con los cuales hacemos a la vez ensayos de sabores... también talleres donde se fabrican máquinas e instrumentos para toda clase de fines... presentamos sistemas e instrumentos de guerra y máquinas de todas clases, así como nuevas mezclas y composiciones de pólvora... imitamos el vuelo de los pájaros... buques y barcos para ir debajo del agua... diversos y curiosos relojes... casas-matemáticas, donde están expuestos todos los instrumentos así de geometría como de astronomía, exquisitamente hechos." (Bacon, págs. 263 a 270.)

5. Sistema Totalizador de Saberes

(Campanella dedica varias páginas de su utopía a describir con detalle la cosmología, la física, la metafísica y la ética de los solares —habitantes de su utopía—. Al parecer, quiso coronar su orden fantaseado con un verdadero "sistema" de conocimientos, de fundamentos para todo conocimiento verdadero y de criterios para toda buena acción.)

"Dividen el tiempo según el año trópico... opinan que el Sol se va acercando cada vez más a la Tierra y que, como cada vez recorre círculos menores, cada año llega antes que el precedente a los trópicos y equinoccios... han fundado, pues, una nueva astronomía. Alaban a Ptolomeo y admiran a Copérnico, aunque prefieren a Aristarco y Filolao... ponen todo su afán en el estudio de la astronomía, por considerarlo necesario para conocer la composición y construcción del mundo y si es perecedero o no y en qué tiempo... sostienen que es completamente dudosa la cuestión de si el mundo ha sido hecho de la nada, de las ruinas de otros mundos o del caos... de las anomalías astronómicas sacan muchos argumentos en contra de la eternidad del mundo. Honran, mas no adoran, al Sol y a las estrellas, considerándolos como seres vivientes, estatuas de Dios y templos y altares animados del cielo... afirman igualmente que los astros que vagan por determinadas partes del mundo simpatizan con las cosas superiores... afirman que las cosas inferiores tienen dos principios físicos, a saber: el Sol como padre y la Tierra como madre. Sostienen que el aire es una porción impura del cielo y que todo el fuego procede del Sol... creen que el mundo es un animal grande y que nosotros vivimos en su vientre... admiten sin vacilar la inmortalidad de las almas... sostienen que es propio de un mentecato afirmar que existe el vacío, pues según ellos el vacío no

tiene realidad dentro ni fuera del mundo... admiten dos principios metafísicos, a saber: el ser que es el sumo Dios y la nada, que es la ausencia de ser y el término del que parte toda producción, pues no se produce lo que existe y, por lo tanto, no existía lo que se produce... de la propensión al no ser nacen el mal y el pecado... adoran a Dios en la Trinidad, diciendo que Dios es el sumo poder del cual procede la sabiduría suma, idéntica a Dios, aunque el efecto no contiene la esencia de la causa de que procede... la esencia metafísica de todos los seres deriva del Poder, de la Sabiduría y del Amor en cuanto poseen un ser; y de la impotencia, de la ignorancia y del desamor en cuanto que participan del no ser... los habitantes de la Ciudad del Sol reconocen que en el mundo hay mucha corrupción y que los hombres no se rigen por razones elevadas y verdaderas. Los buenos son atormentados y desatendidos. Dominan los malos aunque tal triunfo es denominado infelicidad, pues viene a ser una cierta aniquilación y ostentación de aparentar lo que en verdad no son, es decir, reyes, sabios, valientes, santos. De ahí deducen que en las cosas humanas surgen grandes perturbaciones por motivos ignorados... opinan, además, que los padres transmiten a los hijos el castigo antes que la culpa; y que ésta revierte de los hijos a los padres porque descuidaron la procreación o la ejercitaron fuera de tiempo o de lugar... Afirman que en el momento presente todas las ciudades se encuentran llenas de miseria y, lo que es peor, llaman paz y felicidad a los mismos males por el hecho de no haber experimentado los bienes, hasta tal punto el mundo entero parece estar regido por el azar... el hombre debe consagrarse enteramente a la religión y venerar siempre a su propio autor. Mas tal cosa no es posible sino a aquel que investiga y conoce las honras divinas, guarda sus mandamientos y pone en práctica la sentencia del filósofo: 'No hagas a otro lo que no quieras para ti; y lo que queráis que los hombres hagan con vosotros, hacedlo también vosotros con ellos'." (Campanella, págs. 190 a 195.)

IV. La Vida en las Utopías

1. Organización Política y Administrativa

(Las utopías del Renacimiento muestran sistemas políticos diversos, desde la democracia representativa en Moro hasta una suerte de autoritarismo tecnocrático y esotérico en Bacon, pasando por un modelo casi teocrático en Campanella. Si bien no se presentan como sociedades violentas, exhiben un grado importante de militarización y control territorial. Gozan de sistemas

penales y legales disímiles de los que son habituales en repúblicas occidentales, en especial en el caso de la utopía de Campanella.)

i) La democracia Representativa en Moro

"Cada treinta familias eligen, en forma anual, un magistrado, que antes llamábase Sifogrante, y hoy Filarca, y por cada diez Sifogranes, con sus correspondientes familias, hay otro magistrado, antes llamado Traniboro, y ahora Archifilarca. Todos los Sifogranes, que suman doscientos, eligen al Príncipe en una lista de cuatro candidatos, designados por los habitantes de los cuatro sectores de la ciudad, previo juramento de que han de optar por quien consideran más apto para el cargo. Secreto el voto, nadie sabe a quién otro da su sufragio. El Príncipe es vitalicio, a menos que se lo destituya por sospecharse que piensa erigirse en tirano. Los Traniboros pueden renovarse anualmente, pero en la práctica muchos conservan sus cargos. Todos los restantes magistrados deben cesar en sus funciones al cabo de un año. Cada tres días, y con frecuencia mayor si hace falta, los Traniboros se reúnen con el Príncipe, para tratar acerca de los asuntos del Estado en general, o de diferencias particulares como surgen a veces entre las personas, cosa rarísima allí. Cada vez que se reúne el Senado asisten dos Sifogranes, distintos en cada ocasión. Es norma fundamental de ese gobierno no adoptar decisión alguna, en asuntos de interés público, sin haberla debatido en tres días distintos en el Senado. Se pena con la muerte el deliberar sobre tales asuntos fuera del Senado, o sin estar todo el pueblo reunido en asamblea." (Tomás Moro, págs. 58 y 59.)

ii) Teocracia Jerárquica en Campanella

"El jefe supremo es un sacerdote, al que en su idioma designan con el nombre de Hoh... se halla al frente de todas las cosas temporales y espirituales. Y en todos los asuntos y causas su decisión es inapelable. Le asisten tres jefes adjuntos, llamados Pon, Sin y Mor, palabras que en nuestra lengua significan, respectivamente, Poder, Sabiduría y Amor. El Poder tiene a su cargo lo relativo a la guerra y a la paz, así como también al arte militar... A la Sabiduría compete lo concerniente a las artes liberales y mecánicas, las ciencias y sus magistrados, los doctores y las escuelas de las correspondientes disciplinas... El Amor tiene a su cargo todo lo concerniente a la procreación... Al Amor está encomendada también la educación

de los hijos... Los restantes funcionarios públicos son elegidos por los cuatro jefes supremos (Hoh, Pon, Sin y Mor) y por los Magistrados del arte a que han de consagrarse, los cuales saben perfectamente quién es el más apto para la ocupación que más tarde ha de dirigir. Los Magistrados los proponen en una reunión, no siendo lícito a nadie presentarse como candidato y pudiendo todos decir lo que sepan en pro o en contra de los propuestos... Cada triunviro tiene bajo sus órdenes a tres magistrados, haciendo así un total de trece, a los que está encomendada la suprema dirección de las artes: al Poder, las funciones militares; a la Sabiduría, las ciencias; al Amor, el alimento, el vestido, la procreación y la educación. Asisten también a la reunión los instructores militares, así de los hombres como de las mujeres... Allí se tratan todas las cuestiones que interesan a la República y se eligen los magistrados anteriormente propuestos en la asamblea general. Hoh y los tres triunviros se reúnen diariamente en consejo para deliberar sobre lo que ha de hacerse. Corrijen, confirman y ejecutan las decisiones de la magna asamblea... Los principales jefes de las ciencias están a las órdenes del triunviro Sabiduría, excepto el Metafísico, es decir, Hoh, quien preside todas las ciencias en su calidad de arquitecto y considera deshonroso ignorar cualquier cosa que los hombres puedan saber. (Campanella, págs. 146, 147, 150, 154, 182 y 183.)

iii) Autoritarismo Tecnícista y Esotérico en Bacon

"Dios te bendiga, hijo mío: voy a darte la joya de más valor que poseo, pues por el amor de Dios y de los hombres voy a revelarte los secretos de la Casa de Salomón. Y para darte a conocer, hijo, la gran omnipotencia de esta nuestra Casa de Salomón, llevaré el orden siguiente: Primero, te daré cuenta del objeto de nuestra fundación. Segundo, de las preparaciones e instrumentos que tenemos para nuestros trabajos. Tercero, de los varios empleos y funciones a los que nuestros compañeros están destinados. Y cuarto, de las ordenanzas y ritos que observamos." (Bacon, pág. 263. Luego el relator describe una larga lista de logros técnicos alcanzados en la Casa de Salomón, ya referidos en esta selección de textos.)

iv) Sobre Leyes y Penas

"La ley no establece el castigo que corresponde a otros delitos; queda a cargo del Estado penarlos, más o menos gravemente según las circuns-

tandas. Los maridos pueden castigar a sus mujeres y los padres a sus hijos, a menos que la falta, por su gravedad, exija un escarmiento público que provoque el temor general. Hasta los delitos más graves se penan casi siempre con la esclavitud, tan terrible para el reo como la muerte misma y más ventajosa para la comunidad, pues el trabajo de los esclavos la beneficia más que su muerte... Quien intenta inducir a adulterio a una mujer, es castigado con tanta severidad como quien lo comete... Tienen las pocas leyes que su organización exige y condenan a las naciones que se rigen por múltiples leyes que, junto con sus comentarios, ocupan muchos gruesos volúmenes. No juzgan razonable obligar a los hombres a ceñirse a tan abultado cuerpo legal, tan oscuro que no puede ser leído y entendido por cada uno de sus subditos... prefieren que cada uno defienda su propia causa y la confíe al juez... el juez pondera los argumentos y al sentenciar protege a los simples de ingenio contra los duchos en maquinaciones." (Moro, págs. 91 a 93.)

"Y, como entre ellos no son posibles los latrocinios, los asesinatos, los estupro, los incestos, los adulterios, ni otros delitos que mutuamente nos echamos nosotros en cara, ellos se acusan de ingratitud, de malignidad (cuando alguien niega a otro la satisfacción debida), de pereza, de tristeza, de cólera, de chocarrería, de maledicencia y de materia, delito este último que ellos detestan más que la peste. Los castigos más usuales consisten en privar al reo de la mesa común, del comercio carnal y de otros honores, durante el tiempo y en la medida que el juez estima oportunos para la enmienda... Cada individuo es juzgado por el Maestro supremo de su propio oficio. Por eso, todos los primeros artífices son jueces y castigan con el destierro, con azotes, con el deshonor, con la privación de la mesa común, con la prohibición de asistir al templo y con la abstención del comercio carnal. Cuando el hecho culpable es injurioso, se castiga con la muerte. Si la culpa ha sido voluntaria y reflexiva, se paga (según la ley del Talió) ojo por ojo, nariz por nariz, diente por diente, etcétera... únicamente Hoh puede perdonar. No tienen cárceles. Hay solamente una torre en donde recluyen a los enemigos, a los rebeldes, etcétera. Las pruebas no son escritas... sino que el acusado y los testigos comparecen ante el juez... Llegado el tercer día, el reo es perdonado por Hoh. De lo contrario, la sentencia se convierte en irrevocable. En este caso, el culpable se reconcilia con el acusador y con los testigos, dándoles un abrazo y un beso por considerarlos como médicos de su enfermedad social. Para evitar que la República se mancille, no hay lictores ni verdugos. El condenado muere a manos del pueblo, quien le mata o le apedrea... Las leyes de la Ciudad del Sol son pocas, breves, claras y

están escritas en una tabla de bronce... Cada una de ellas contiene en estilo metafísico y breve las definiciones de las esencias de las cosas... Están también indicadas las definiciones de todas las virtudes... Las penas son verdaderas y eficaces medicinas que tienen más aspecto de amor que de castigo". (Campanella, págs. 153, 184, 185 y 186.)

v) La Ciudad como Fortaleza

"La ciudad está rodeada por una muralla alta y gruesa, sobre la que se yerguen muchas torres y fortines; un ancho y profundo foso seco, erizado de arbustos espinosos, corre junto al muro por tres de sus lados, y el río hace sus veces sobre el cuarto." (Moro, pág. 57.)

"La Ciudad está construida de tal manera que, si alguien lograre ganar el primer recinto, necesitaría redoblar su esfuerzo para conquistar el segundo; mayor aún para el tercero. Y así sucesivamente, tendría que ir multiplicando sus fuerzas y empeños. Por consiguiente, el que quisiera conquistarla, tendría que atacarla siete veces. Mas yo opino que ni siquiera podría ocupar el primero de ellos: tal es su anchura, tan lleno está de terraplenes y tan defendido con fortalezas, torres, máquinas de guerra y fosos." (Campanella, págs. 143 y 144.)

2. Organización Económica y Social

(Las utopías de Moro y Campanella, son, en su forma de organización económica y social, sociedades comunistas, sin propiedad privada, con escaso uso del dinero y un tipo de planificación centralizada, racionalizada y uniforme.)

i) Racionalización, Planificación y Uniformidad

"Hay en la isla 54 ciudades, todas grandes y bien edificadas, donde imperan idénticas costumbres, instituciones y leyes, y han sido planeadas tan parecidas entre sí, como lo permitió la naturaleza de los sitios donde están... En todo el país se han construido casas para campesinos, bien edificadas y provistas de todos los implementos necesarios para trabajos agrícolas. Los pobladores de las ciudades son enviados por turnos a vivir

allí; ninguna familia campesina tiene menos de cuarenta hombres y mujeres y dos esclavos. En cada una hay un amo y una ama, y para cada 30 familias se designa un magistrado o Filarca. Todos los años, veinte miembros de cada familia retornan a la ciudad... si bien todos los años unos turnos de campesinos ceden su sitio a otros... a muchos ésta (la vida campesina) les agrada tanto que prefieren continuar en ella... Quien conoce una de sus ciudades, conoce todas, tanto se parecen entre sí... en toda la isla usan la misma ropa... en toda calle hay grandes edificios, equidistantes unos de los otros... En cada ciudad hay cuatro hospitales, tan grandes que podría tomárseles por pequeñas urbes..." (Moro, págs. 54, 55, 56, 60 y 66.)

"Después del parto, amamantan por sí mismas y crían a sus hijos en edificios comunes, especialmente destinados a tal fin. El período de lactancia dura dos o más años, según las órdenes del Físico. Una vez destetado, el niño queda encomendado al cuidado de las Maestras, si es hembra; y al de los Maestros, si es varón... todos los coetáneos son semejantes en virtud, costumbres y aspecto físico... Los nombres son impuestos a cada niño por el Metafísico..." (Campanella, págs. 162 y 163.)

ii) Propiedad Común, Igualitarismo, Bienestar Social

"Cada ciudad se divide en cuatro sectores iguales, y en el centro de cada uno hay un mercado. Allí se lleva lo que produce cada familia de donde pasa a almacenes especiales, en que se clasifican las cosas por su especie. Los jefes de familia piden lo que los suyos necesitan y se lo llevan sin pago ni trueque alguno. No hay razón para que se niegue algo, pues sobra de todo, ni peligro de que alguien solicite más que lo que necesita, pues todos tienen la certeza de que siempre habrá productos... En todas partes se advierte que hablando todos del bien público, cada uno busca su propia riqueza; en cambio allá, donde nadie posee algo en propiedad, todos buscan con empeño el bien público... En cambio en Utopía se sabe que, si todos cuidan de que no haya penuria en los almacenes públicos, nadie carecerá de nada, pues distribuyéndose allí todo por igual, nadie es pobre y todos son ricos, aunque no posean nada... Pues, hombre tan sabio no pudo sino advertir que sólo dando lo mismo a todos podía hacerse feliz a una nación, lo que es imposible si hay propiedad privada... Pero esos mismos que llevados de insaciable codicia se han repartido entre sí lo que hubiese debido corresponder a todos, están lejos de disfrutar de la felicidad que poseen los utopianos, pues como entre éstos no se usa dinero ni se lo desea,

muchísimas menos son las ocasiones de hacer el mal." (Moro, págs. 47, 65, 66, 114 y 116.)

"En realidad, ninguno puede recibir regalos de los demás, pues la comunidad les concede cuanto necesitan. Y los Magistrados cuidan mucho de que nadie reciba más de lo que merece, pero tampoco le falte nada de lo necesario... son comunes las casas, los dormitorios, los lechos y todas las demás cosas necesarias... Las artes mecánicas y especulativas son comunes a hombres y mujeres... Se suprimen también los males corporales y espirituales, originados en el pobre por el excesivo trabajo y en los ricos por el ocio, mientras que en nuestra República las fatigas se reparten por igual." (Campanella, págs. 152, 157 y 207.)

3. Cotidianidad y Regulación de la Vida

(Se incluyen aquí los rasgos que las utopías contienen en materia de organización y forma de trabajo, ocio, patrones de sexualidad, papel de las mujeres, organización de las familias, alimentación y salud.)

i) El Trabajo

"La agricultura es, entre todas las ocupaciones, aquella en que más entendidos son todos, hombres y mujeres. Se los instruye en ella desde niños, en parte por lo que aprenden en la escuela y en parte mediante la práctica; se los lleva a los campos que rodean cada ciudad, y allí no sólo ven trabajar a otros, sino que ellos mismos se ejercitan. Pero aparte de la agricultura, arte que todos conocen, cada uno tiene su propio oficio, sea el de tejedor de lana o de lino, albañil, herrero o carpintero, que son los predilectos... La principal y casi única función de los Sifograntes es velar por que nadie esté ocioso y todos trabajen con diligencia. Sin embargo, allí no se trabaja de la mañana a la noche, al igual que una bestia de carga, por más que los artesanos soporten tan pesada esclavitud en el mundo entero, con excepción de Utopía. En esta isla, dividido el día en veinticuatro horas, conságranse seis al trabajo, tres por la mañana y otras tantas después de almuerzo... les basta ese tiempo para proveer a sus necesidades... Fácil es imaginar... cuán poco tiempo haría falta para hacer todo lo que es necesario, útil o lícitamente placentero si todos los que trabajan en cosas inservibles lo hicieran con mayor provecho (como en Utopía), y si todos los que

languidecen en la pereza y la inercia, cada uno de los cuales consume tanto como dos trabajadores, fuesen obligados a producir... Y así, por el gran número de aquellos a los que no se permite vivir en la holganza ni aplicarse a faenas inútiles, puede fácilmente calcularse lo mucho que puede hacerse en esas pocas horas de trabajo obligatorio. Pero aparte de ello, debe considerarse que, en Utopía, los oficios útiles consumen menos esfuerzo que en otras naciones... No sólo se reparan con celeridad los deterioros, sino que se los prevé. Los edificios duran más con menos trabajo..." (Moro, págs. 59, 60, 61, 62 y 63.)

"El que aprende más artes y sabe ejercitarlas con mayor perfección, es considerado más noble y distinguido. Se burlan de nosotros que estimamos viles a los trabajadores y, por el contrario, tenemos por nobles a quienes no conocen arte alguno, viven en la ociosidad y poseen muchos esclavos consagrados a su pereza y lujuria... todos los habitantes de la Ciudad del Sol se ejercitan en la técnica militar, la agricultura y el pastoreo. Todo ciudadano está obligado a conocer estas funciones, consideradas las más nobles... Las profesiones más fatigosas (como la del herrero, la del albañil, etcétera) son las apreciadas. Nadie rehusa dedicarse a ellas, primero porque ya desde su nacimiento ha demostrado inclinación; y además porque, a causa de la distribución de los trabajos, nadie realiza una labor que perjudique al individuo, sino que por el contrario lo hace mejor. Las ocupaciones menos pesadas se encomiendan a las mujeres... Cada uno recibe ocupación en la rama en que se distingue. Tampoco los primeros magistrados pueden honrar a unos y reprender a otros. Pues, como no gobiernan arbitrariamente, sino en conformidad con la naturaleza, destinan a cada cual a la ocupación que le conviene." (Campanella, págs. 154, 175 y 217.)

ii) El Ocio

"...[C]omo en la Ciudad del Sol las funciones y servicios se distribuyen a todos por igual, ninguno tiene que trabajar más de cuatro horas al día, pudiendo dedicar el resto del tiempo al estudio grato, a la discusión, a la lectura, a la narración, a la escritura, al paseo y a alegres ejercicios mentales y físicos. Allí no se permiten los juegos que, como los dados y otros semejantes, han de realizarse estando sentado. Juegan a la pelota, a los bolos, a la rueda, a la carrera, al arco, al lanzamiento de flechas, al arcabuz, etcétera." (Campanella, págs. 166-167.)

"Emplear el resto del tiempo, aparte del consagrado a trabajar, comer y dormir, queda a discreción de cada persona, si bien no se admite que lo aplique a excesos u holganzas, pues todos deben hacerlo en alguna actividad apropiada, que eligen de acuerdo con las inclinaciones individuales y, en la mayor parte de los casos, es la lectura. Allí celebran sesiones de lectura públicas todas las mañanas, antes de romper el día, a las que sólo tienen obligación de concurrir quienes han sido elegidos para las letras; empero, muchos hombres y mujeres, cualquiera que sea su profesión, asisten a una u otra de esas lecturas, de acuerdo con sus preferencias. Pero si otros, menos propensos a la vida contemplativa, prefieren consagrar sus horas de descanso al trabajo de su especialidad, se les permite hacerlo y se alaba su actitud, por útil al bien común. Por la noche, después de comer, consagran una hora al esparcimiento, durante el verano en los jardines, y en los comedores comunes en invierno, donde hacen música o conversan." (Moro, págs. 60-61.)

iii) Alimentación, Salud, Higiene

"Se alimentan de carne, manteca, miel, queso, dátiles y legumbres de varias clases. Al principio rehusaban sacrificar animales, por parecerles una crueldad. Pero después consideraron que también era crueldad cortar hierbas, las cuales tienen igualmente vida y sentidos y, por lo tanto, se verían obligados a perecer de hambre en el caso de seguir radicalmente el criterio primitivo... Así pues, ahora ya comen de todo... Dividen los alimentos en beneficiosos y perjudiciales; y en su uso se guían por principios médicos. Constantemente varían la alimentación. Primero comen carne; luego, pescado; después, verduras... Los ancianos comen tres veces al día alimentos de fácil digestión y en pequeña cantidad; dos veces la comunidad y cuatro los niños, según las órdenes del médico. Entre ellos es frecuente llegar a vivir cien años, pero muchos alcanzan, incluso, los doscientos... Entre ellos no existen la gota (ni la de los pies ni la de las manos), los catarros, la ciática, los cólicos, las inflamaciones ni las flatulencias, pues tales enfermedades proceden de la intemperancia y de la inactividad, pero ellos evitan con la sobriedad y el ejercicio todos los malos humores y flatulencias... Las afecciones más frecuentes son las inflamaciones y el espasmo seco, a lo que ponen remedio con alimentos sanos y nutritivos. Para curar la tuberculosis emplean baños de agua tibia, lactinios, vida reposada en el campo y ejercicios moderados y agradables. La sífilis no puede arraigar entre los ciudadanos de la Ciudad del Sol, porque frecuentemente limpian sus cuerpos lavándolos con vino, los ungen con aceites

aromáticos y expulsan con el sudor provocado por el ejercicio el olor fétido de donde procede la corrupción de la sangre y de la médula... Curan las fiebres inflamatorias bebiendo agua fría; las efímeras, con olores y caldos espesos o bien con el sueño, música y alegría... Rara vez toman un purgante. Para curar fácilmente las cuartanas, asustan repentinamente al enfermo... Como los romanos, usan baños, termas y aceite. Han inventado muchos remedios secretos para limpiar, curar y mantener la fortaleza física. De este modo y otros semejantes se oponen a la epilepsia, de la cual se ven frecuentemente atacados." (Campanella, págs. 179 y 181.)

iv) Regulación de la Sexualidad

"...[N]o hay bajo los cielos nación tan casta ni tan exenta de toda corrupción o impureza que ésta de Bensalem. Es la Virgen del mundo. Recuerdo haber leído en uno de vuestros libros europeos de un ermitaño que deseaba ver el espíritu de la fornicación, y entonces se le apareció un inmundo etíope, feo y pequeñajo; pero si hubiera deseado ver el casto espíritu de Bensalem, se le hubiera aparecido en la forma de un inmaculado y bello querubín. Porque nada hay entre los mortales más hermoso y admirable que las mentes castas de este pueblo. Pues habéis de saber, además, que aquí no existen burdeles ni casas de disipación ni cortesanas ni ninguna de esta clase de cosas, y se considera con horror vuestras costumbres europeas que permiten tales licencias... nunca he leído de ningún otro pueblo que sea tan casto como éste. Su lema es que aquel que no es casto pierde su propia estimación... No permiten la poligamia, prohíben que se contraiga matrimonio entre parientes, y el desposarse hasta después de un mes de la primera entrevista... En un libro de uno de vuestros autores he leído de una imaginaria república, donde a los futuros esposos se les permite verse uno a otro desnudos antes de los desposorios. Aquí esto les desagrada, pues les parecería un escarnio dar una negativa después del conocimiento de tal intimidad." (Bacon, págs. 259-260.)

"En Utopía las mujeres no se casan antes de los dieciocho años, ni los hombres antes de los veintidós, y si cualquiera de ellos incurre en contacto carnal antes de la boda, se los castiga con severidad y se les rehusa el privilegio del matrimonio, salvo por gracia especial del Príncipe. Tal irregularidad arroja gran infamia sobre la casa donde se la cometió, por entenderse que los jefes de la familia, hombre y mujer, no cumplieron con su deber. Y tan severamente la castigan por pensar que de no restringirse los

apetitos fortuitos de los seres humanos, pocos se comprometerían con una condición que arriesga su bienestar personal limitándolos a vivir con una persona y exponiéndolos a todas las vicisitudes del matrimonio... no se admite la poligamia, ni el divorcio, salvo por adulterio o carácter insoportable del cónyuge... Castigan severamente a quien deshonor el lecho conyugal. Si ambos están casados, se los divorcia, y las partes inocentes pueden contraer nuevo enlace, entre sí o con otros, en tanto que el adúltero y la adúltera son condenados a la esclavitud." (Moro, págs. 89-90.)

"Ninguna mujer puede entregarse a la procreación antes de cumplir diecinueve años de edad. Los varones deben haber cumplido veintiuno, o más si son de temperamento frío. Para que no incurran en actos contra la naturaleza, se permite a algunos la unión carnal antes de llegar a dicha edad, pero con una mujer estéril o grávida. Las Maestras matronas y los Maestros de edad más avanzada cuidan de permitir los placeres amorosos a quienes secretamente lo piden o manifiestan en las palestras públicas verse urgidos por mayores estímulos... A los sorprendidos en flagrante acto de sodomía, se los reprende y castiga a llevar durante dos días los zapatos atados al cuello, en señal de haber invertido el orden natural de las cosas... Por el contrario, a todos aquellos que hasta los veintiún años se abstienen de la unión carnal (y con mayor razón si la abstención dura hasta los veintisiete), se les tributan honores y cánticos en una reunión pública. Y, como durante los ejercicios gimnásticos, hombres y mujeres aparecen desnudos (al modo de los antiguos espartanos), los Maestros que dirigen los ejercicios conocen quiénes son aptos y quiénes no para la procreación; y saben además cuál es el varón sexualmente más adecuado a cada mujer. La unión carnal se realiza cada dos noches, después de haberse lavado bien ambos progenitores... La unión sexual no puede realizarse nunca antes de haber hecho la digestión de la comida y elevado preces al Señor... Consideran ilícito que, durante los tres días anteriores a la unión carnal, los procreadores no hayan conservado íntegra y puramente el semen, hayan cometido malas acciones o no se hayan reconciliado con Dios y ofrecido a El... Está ordenado en la Ciudad del Sol que los dedicados a ocupaciones intelectuales se unan sexualmente a mujeres de temperamento vivaz, fuertes y hermosas. Análogamente, los varones vivaces, ardorosos y de temperamento sanguíneo, deben unirse a las mujeres más gruesas que ellos y de costumbres tranquilas. Dicen que si se descuida la procreación, después no se puede lograr artificialmente la armonía de los diversos elementos del organismo, de la cual nacen todas las virtudes." (Campanella, págs. 160 a 162.)

v) Papel de las Mujeres

"Aunque en su país de origen no está establecida la comunidad de mujeres, ellos la adoptaron por ajustarse a la norma fundamental de que todo debía ser común... en la Ciudad del Sol, las mujeres son comunes tanto en lo referente al muto obsequio como en cuanto al lecho, pero no siempre ni al modo de las fieras, las cuales se unen sexualmente a cualquier hembra que se les presenta, sino sólo en orden a la procreación... La mujer no puede ser magistrado ni instruir a los hombres, sino sólo entre las mujeres y en el ministerio de la procreación. A las mujeres se encomiendan ocupaciones que exigen poca fatiga y además la guerra, para que defiendan las murallas... Tampoco queremos hacer con ellas una República de amazonas. Solamente las reforzamos para que sirvan a la defensa y a la prole." (Campanella, págs. 151, 168 y 221.)

vi) Organización Familiar

"Así como las ciudades se componen de familias, éstas se constituyen por lazos de parentesco. Las mujeres, ya crecidas, se casan y van a vivir con el marido, pero todos los varones, tanto hijos como nietos, quedan en la misma casa y observan estricta obediencia a sus padres, a menos que la edad haya debilitado el entendimiento de éstos, que en tal caso son sucedidos por quienes los siguen en orden de edad. Para que ninguna ciudad crezca demasiado ni se despueble, ninguna de ellas debe contener más de seis mil familias, aparte de las que habiten el territorio circundante, y ninguna familia debe consistir en menos de diez ni en más de dieciséis personas adultas, pero no hay número fijo para los niños. Esta norma se cumple fácilmente transfiriendo hijos de una pareja más prolífera a otra que lo es menos." (Moro, pág. 64.)

4. Algunas Opciones Valóricas en las Utopías

(Las utopías del Renacimiento no son homogéneas en materia de valores. Todas ellas tienen una tendencia eudemónica, pues es propio de la utopía el maximizar la felicidad de sus habitantes. En Moro es más acentuado el hedonismo, al menos como medio "productor" de felicidad, y un marcado antibelicismo que es más tenue en las otras utopías. En general muestran inclinación hacia el pluralismo o eclecticismo en materia de

religión, si bien en las tres utopías asoma una opción "espontánea" por el comunitarismo cristiano. Por último, también encontramos en estas utopías una especial inclinación a la hospitalidad.)

i) Hedonismo y Eudemonismo

"...[S]obre todo los preocupa el problema de la felicidad humana... Parecen inclinarse a pensar que la felicidad depende, si no totalmente, al menos en su mayor parte del placer... no cifran la felicidad en toda clase de placeres, sino en los buenos y honestos. Entre ellos unos ponen la felicidad en la simple virtud y otros, en cambio, entienden que ésta sólo es el camino hacia la felicidad, en la cual radica el supremo bien humano. Definen la virtud como el vivir de acuerdo con la naturaleza... la razón nos orienta a libramos de furores y vivir en alegría, y a consideramos sujetos por lazos de bondad y humanidad con nuestros semejantes, a cuya dicha debemos contribuir... Puesto que definen la virtud como el vivir de acuerdo con los dictados de la Naturaleza, entienden que ella nos lleva a todos hacia el placer, meta última de todas las acciones. También señalan que, inclinándonos a vivir en sociedad, la Naturaleza nos induce al placer... piensan los utopianos que tanto nuestras acciones como nuestras virtudes se encaminan al placer, última meta nuestra y mayor felicidad, y llaman placer a todo movimiento o estado en que nos deleitamos naturalmente. Por ello, con acierto limitan el placer a la satisfacción de los apetitos a que la Naturaleza nos induce, o sea, sólo aquellos compatibles con la razón y los sentidos; obedeciéndolos no heriremos a nadie ni perderemos grandes goces." (Moro, págs. 76, 77, 78 y 79.)

ii) Pluralismo o Eclecticismo Religioso

"Hay diversas religiones no sólo en la isla, sino en cada ciudad. Unos rinden culto al Sol, a la Luna, o alguna estrella errante; otros, en cambio, adoran no como a una deidad ordinaria, sino como a la Suprema, a hombres que descollaron en otro tiempo por su virtud o su gloria. Pero la mayor parte de los utopianos rinde culto, en cambio, a una deidad eterna, invisible, infinita e incomprensible, que está más allá de lo que podemos conocer y se difunde por todo el universo... aunque disienten en otras cuestiones, todos concuerdan en que un solo Ser Supremo hizo el mundo y lo gobierna... ese Ser Supremo es la gran Esencia a cuya gloria y majestad

rinden honor todas las naciones... consideran impropio determinar a la ligera qué es verdad en religión, pues acaso los distintos credos sean todos inspirados por Dios que llega a los hombres en diferentes formas y se complace en tal diversidad, siendo por tanto indecente y demencial que unos amenacen y aterroricen a otros para hacerles creer en algo que no les parece cierto." (Moro, págs. 103 y 105.)

"Aunque son brahmanes, profesan en parte la doctrina pitagórica, pero no admiten la transmigración de las almas, a no ser en raras ocasiones y por especial juicio de Dios." (Campanella, págs. 169-170.)

"...[T]odavía permanecían entre ellos algunas ramas judaicas a quienes dejaban practicar su religión... ofrecen a nuestro Salvador muchos altos tributos y aman tiernamente la nación de Bensalem... teniendo la creencia, tradicional allí entre los judíos, de que este pueblo provenía de las generaciones de Abraham, por parte de otro hijo a quien ellos llaman Nachoran, y que fue Moisés el que ordenó, por una secreta cabala, las leyes que rigen ahora en Bensalem..." (Bacon, pág. 258.)

iii) Adhesión al Comunitarismo Cristiano

"Cuando les hablamos de Cristo, su doctrina, vida y milagros, y de la admirable constancia de tantos mártires que ofrendando generosamente su sangre propagaron su religión por muchas naciones, fue de verse con qué aceptación acogieron nuestras palabras. Ignoro si ello se debió a secreta inspiración de Dios, o a que encontraron en nuestra nueva una doctrina muy parecida a la de ellos, que tanto encarecen la comunidad de bienes, en la que el Redentor y sus discípulos vivieron y aún practican las comunidades cristianas más sinceras." (Moro, pág. 104.)

"...[N]o por ser imposible de realizar exactamente la idea de tal República, resulta inútil cuanto hemos escrito... además su posibilidad se demuestra con la vida de los primeros cristianos, entre los cuales la comunidad de bienes se estableció en tiempo de los Apóstoles... Los Santos Padres la creen viable aun ahora, puesto que Cristo nos ha reducido al estado de inocencia... Una prueba de esto son los monjes, sobre todo los Anabaptistas, que viven en comunidad y, si profesaran los verdaderos dogmas de la fe, aprovecharían más en este género de vida... los Apóstoles enseñaron y vivieron de manera que todo, incluso las mujeres, era común... la

comunidad de bienes es preferible, así en la presente vida como en la futura... La propiedad no puede oponerse a la naturaleza, pues así en caso de necesidad como en cuanto sucede se convierte en común lo necesario, como enseña al hablar de las limosnas [Santo Tomás], por cuanto el excedente de las necesidades de la persona y de la naturaleza debe regalarse." (Campanella, págs. 208, 210, 212 y 215.)

iv) Antibelicismo

"Aunque la Ciudad del Sol nunca hubiera de entrar en guerra, sus habitantes se ejercitan en el arte militar y en la caza..." (Campanella, pág. 170.)

"Detestan la guerra por cosa brutal que, para baldón de los humanos, es practicada más por ellos que por los animales. A diferencia de lo que opina la mayoría de las naciones, piensan que nada es tan poco glorioso como la gloria que depara la guerra... No se lanzan temerariamente a la guerra, a menos que sea en defensa propia, para proteger a sus amigos contra una agresión injusta, o, por compasión, para ayudar a un pueblo oprimido a librarse de la tiranía... Los aflige y avergüenza alcanzar sobre sus enemigos una victoria sangrienta; les parece tan necio como pagar demasiado por un bien. Y ninguna victoria estiman tanto como la obtenida mediante la destreza y la treta, sin efusión de sangre." (Moro, págs. 95, 96 y 97.)

v) Pueblos Hospitalarios

"Los extranjeros son tratados con magnificencia y cortesía. Durante tres días los alimentan a costa de los fondos públicos. En primer término, les lavan los pies y luego les enseñan la ciudad. Les conceden un puesto en las reuniones y festines públicos y designan ciudadanos que se encargan del cuidado y custodia de los huéspedes." (Campanella, pág. 176.)

"...[A]quellos [extranjero] que por el contrario decidieran quedarse, tendrían muy buenos ofrecimientos y el Estado les proporcionaría medios de vida... ahora, después de tantas épocas transcurridas... salvo trece personas que en distintas ocasiones resolvieron volver a sus patrias en nuestras naves, no recordamos que regresara ni un solo barco... empezamos a vivir con

la mayor alegría posible, paseando y viendo —sin nuestro guía— todo aquello que había que ver en la ciudad y lugares cercanos; entablando conocimiento con las gentes de la región y no la de inferior calidad, en cuyo trato encontramos tal humanidad, tal franqueza y tanta benevolencia para acoger a los extranjeros, como si dijéramos, en su seno, que casi olvidábamos todo lo que nos era querido en nuestras patrias." (Bacon, págs. 251 y 254.) □