

## LUZ Y SOMBRA EN LA EVOLUCIÓN HACIA EL ESTADO SOCIAL EN CHILE

José Luis CEA EGAÑA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Visión del Estado social*. III. *Superación del Estado providente*. IV. *Supuestos*. V. *Imagen chilena*. VI. *Epicentro en el Estado*. VII. *Inversión del proceso*. VIII. *Sinergia para la democracia*. IX. *Importancia del derecho*. X. *Reformas pendientes*. XI. *El futuro*. XII. *Epílogo*.

### I. INTRODUCCIÓN

Limitaré la exposición a ciertos rasgos del último medio siglo de nuestra historia, formulando breves proposiciones acerca del futuro de las relaciones del Estado con la sociedad civil en Chile. Mi intención es contribuir a la instauración del Estado social de derecho, con esa sociedad sirviendo roles activos de desarrollo humano, sin identificar al Estado con el asistencialismo, sobre todo a propósito de la concreción de los derechos de la segunda generación:<sup>1</sup>

### II. VISIÓN DEL ESTADO SOCIAL

Hoy, el Estado social puede ser caracterizado por los rasgos matrices siguientes:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consúltese, en semejante sentido, Araujo, Rodolfo, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Bogotá, Legis, 2005; Díez Moreno, Fernando, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, y Mesía, Carlos, *Derechos de la persona*, Lima, Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

<sup>2</sup> Benda, Ernest, *Derecho constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1992, pp. 557-559.

a) Se halla orientado al bien común, como custodio y promotor de ese valor fundamental, consciente de que tal bien no surge por generación espontánea;

b) Le compete salvaguardar la justicia, la seguridad jurídica, el respeto de la dignidad humana y los derechos esenciales que fluyen de ella, incluyendo a los de la segunda generación o atributos sociales;

c) Es suya la responsabilidad de superar racionalmente los conflictos colectivos, logrando la mayor integración posible de la comunidad nacional;

d) Le incumbe compensar los intereses individuales y de grupo a través de la heterotutela razonablemente ejercida; proteger a los necesitados y prever los problemas del porvenir, consciente de la incidencia que ellos tienen en las generaciones futuras y del imperativo de subsanarlos;

e) Reconoce que lo social califica al Estado y al derecho, porque deja de manifiesto que la sociedad civil debe servir, con autonomía, roles de bien común, en colaboración con la organización política y ejerciendo las facultades que ha de reconocerle el bloque constitucional, de modo que el derecho sea funcional a dichos objetivos. Consecuentemente, el principio de subsidiariedad tiene que ser complementado con el de solidaridad;

f) A la *razón de Estado* la ha sucedido la *razón de persona*, con la subsecuente relativización de la soberanía, el reemplazo de la ley como fuente principal del ordenamiento jurídico y la entronización de la carta fundamental con cualidades de fuente directa e inmediata de derecho positivo, no diferida por ni condicionada a lo que preceptúen las disposiciones legales, reglamentarias ni las convenciones celebradas entre particulares;

g) La fórmula cuyos elementos principales he resumido se articula en una Constitución humanista, interpretada y vivida así merced a la justicia constitucional que la defiende y a la población que la siente suya, y

h) Un cúmulo de principios y técnicas, propios del neoconstitucionalismo, infunden rasgos aún más inconfundibles al código político de nuestro tiempo, siendo imperativo enfatizar, entre ellos, su fuerza normativa suprema y directa; al efecto de irradiación de las sentencias constitucionales sobre todo el ordenamiento jurídico, y la preeminencia del estatuto de la persona sobre el instrumento de gobierno.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La importancia del constitucionalismo fuerte o humanista lleva a Gustavo Zagrebelsky, antiguo presidente de la Corte Constitucional de Italia, a denominar Estado constitucional de derecho al más corrientemente llamado Estado social de derecho. Véase *De-recho dúctil*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 43 y ss.

## III. SUPERACIÓN DEL ESTADO PROVIDENTE

El Estado benefactor no fue nunca Estado social de derecho. Efectivamente, el Estado que me ocupa se caracteriza por la procura existencial,<sup>4</sup> pero sobre la base de ciertos supuestos, que de no cumplirse plenamente desembocan en el colectivismo, cualquiera que sea su signo.

El Estado social tampoco pudo ser identificado con el Estado de abstención, pues el individualismo y el mercado son incapaces de concurrir, subsidiaria y solitariamente, a paliar y, ojalá, a resolver las causas y efectos de la miseria, la marginalidad, el egoísmo y la violencia.

En lugar de eso, el Estado social de derecho alienta el reconocimiento del valor de la dignidad humana y de los derechos esenciales que fluyen de ella; asegura la garantía judicial eficaz para la protección del ejercicio de tales atributos inalienables, y se compromete con la autonomía de la sociedad civil y, dentro de ella, con el impulso de la solidaridad como vector de la libertad, individual y en grupos.

La idea de Estado providente y de Estado de abstención es, por consiguiente, un aspecto, y no el más importante, del Estado social. Más todavía: aquel Estado benefactor y su antónimo, el Estado individualista, devienen en opuestos a la libertad en sociedad, por la sumisión a que es reducida la persona y las asociaciones intermedias, por un lado, y los antagonismos y arbitrariedades que genera y tolera, por otro. Elocuentemente, Ernest Benda lo denuncia sin complejos:<sup>5</sup>

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, puede robustecer la conciencia de los individuos de que ejercen corresponsabilidad; en ese sentido, la participación fomenta un comportamiento conscientemente responsable.

Y agrega:

El Estado Social no consiste únicamente en prestaciones públicas que son distribuidas a los ciudadanos, sino que requiere también, y en primer lugar, sentido de responsabilidad del individuo para consigo mismo.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Fórmula del administrativista alemán Ernest Forsthoff, citado por Manuel García Pelayo en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, pp. 26 y ss. y 126 y ss.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p. 542.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 543.

Finaliza el jurista y magistrado constitucional alemán, aseverando:

El Estado Social se puede y se debe concebir como una comunidad continuamente preocupada por el bienestar de sus ciudadanos. Pero un Estado Providencia que libere de toda preocupación a los hombres y mujeres no sería un Estado Social, sino que un Estado tutor o nodriza de sus habitantes.<sup>7</sup>

#### IV. SUPUESTOS

He aludido al imperativo de cumplir los supuestos del Estado social. De ellos menciono, primeramente, la proclamación y vigencia de valores superiores, con la dignidad humana en la base y cima de la convivencia civilizada.

Agrego la conducta permanente de defensa de la sociedad civil. Tal sociedad civil tiene su estatus declarado en la Constitución, debiendo las leyes desarrollar los incentivos adecuados para el despliegue de los roles que le corresponde realizar, o bien devolverle aquellas misiones que el Estado fue absorbiendo en perjuicio de la autonomía social y del beneficio común.<sup>8</sup> El principio rector de dicha sociedad es la solidaridad, llamada *fraternidad*<sup>9</sup> en el ideario revolucionario francés de 1789. Permítame insistir en el punto: el compromiso del Estado de respetar la autonomía de la sociedad civil no tiene relación alguna con la tutela de un supuesto neocorporativismo, pues se refiere a la colaboración para la realización del bien común, objetivo que es ajeno al amparo de intereses sectoriales o reivindicaciones egoístas.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 552. Cf. Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Madrid, Aguilar, 1973, pp. 188 y ss.

<sup>8</sup> Revisese Bailey, S. H., *Cross on Principles of Local Government*, Londres, Sweet y Maxwell, 1997, pp. 243 y ss.

<sup>9</sup> Consúltense Juan Pablo II, *Laborem Exercens. Carta encíclica sobre el trabajo humano*, 9a. ed., Santiago, San Pablo, 2001, pp. 28 y ss.; y *Veritatis Splendor. Carta encíclica sobre algunas cuestiones fundamentales de la enseñanza moral de la Iglesia*, 4a. ed., Santiago, San Pablo, 2000, pp. 148 y ss. Revisese también la obra clásica de Duguit, León (1921), *Souveraineté et liberté*, París, La Mémoire du Droit, 2002, pp. 141 y ss.

<sup>10</sup> Me he ocupado del asunto en diversas publicaciones, de las cuales menciono las siguientes: “Descubriendo el futuro de nuestra sociedad estatal”, *Revista Chilena de Derecho*, I núm. 2-3, 1993, XX, pp. 209 y ss.; “La regionalización de Chile y la modernización de su sociedad estatal”, *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile*,

Destaco, por último, la difuminación de los límites de lo público y lo privado.<sup>11</sup> Tan es así, que hoy los particulares gestionan servicios públicos y sirven múltiples funciones de bienestar común; a la vez, los órganos estatales huyen de la madeja burocrática y paralizante, se adaptan a técnicas privadas para la decisión de cuestiones públicas y sumen a sus entes de inteligencia en el secreto. Verdaderamente, no resulta posible sostener, razonablemente, que todo lo público pertenezca al Estado ni que lo privado entero esté reservado a los particulares.

## V. IMAGEN CHILENA

Creo necesario efectuar una precisión conceptual y proporcionar ideas cuantitativas de nuestro Estado y de la sociedad civil en la actualidad.

La sociedad civil puede ser descrita con sentido amplio o restringido.

En términos amplios, corresponde a la *civitas* de Cicerón,<sup>12</sup> semejante al Estado-nación o Estado-sociedad contemporáneos. Sería equivalente, según Norberto Bobbio, al no-Estado<sup>13</sup> o suma de todas las formas de asociación existentes, entre el individuo y el Estado-gobierno, dentro de las fronteras de una corporación territorial soberana.<sup>14</sup>

En sentido más circunscrito, que es el seguido por la mayoría de la doctrina en la actualidad, sociedad civil es la red de asociaciones de ciudadanos, formadas voluntariamente y sin fines de lucro, para promover y defender sus ideas, ideales e intereses dentro del ordenamiento estatal vi-

1994, V, pp. 145 y ss.; y *El sistema constitucional de Chile. Síntesis crítica*, Santiago, Alfabeto, 1999, pp. 333 y ss.

<sup>11</sup> Véase Njaim, Humberto, "Evolución o desaparición del Estado social de derecho", en Soriano de García-Pelayo, Graciela y Njaim, Humberto (eds.), *Lo público y lo privado. Redefinición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*, Caracas, Fundación Manuel García-Pelayo, 1996, I, pp. 141 y ss. Consúltese también Frías, Pedro J., "Estado y sociedad. Nuevo trato", en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina), *Anales XX* (1986), pp. 11 y ss.; y Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, Lima, UNAM-P. Universidad Católica del Perú, 2003, pp. 16 y ss. y 224 y ss.

<sup>12</sup> Costa, Pietro, *Ciudadanía*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 12 y ss.

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, pp. 108 y ss. y 203 y ss. Del mismo Bobbio véase también *Estado, gobierno y sociedad*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 25 y ss.

<sup>14</sup> Schecter, Darrow, *¿Sovereign States or Political Communities? Civil Society and Contemporary Politics*, Manchester, Manchester University Press, 2000, pp. 141 y ss.

gente.<sup>15</sup> Corresponde, aproximadamente, a la plenitud de los cuerpos o grupos intermedios a que se refirió Montesquieu en *El espíritu de las leyes*.<sup>16</sup>

Quedan excluidos de ese concepto restringido, por consiguiente, las entidades que operan en el mercado y siguen la lógica costo-beneficio, sin perjuicio de que busquen, indirectamente al menos, el progreso social a través de corporaciones o fundaciones, de suyo siempre sin fines de lucro.<sup>17</sup> Esta idea reductiva también margina a los partidos y otras fuerzas políticas, pues unos y otros aspiran al gobierno del Estado y de las relaciones internacionales, ámbitos que son ajenos a las finalidades específicas de las agrupaciones que integran esa sociedad.<sup>18</sup>

La visión restrictiva recién expuesta suscita preguntas y requiere respuestas.

La primera consiste en plantearse la interrogante siguiente: ¿dónde quedan los entes empresariales y las fuerzas políticas si se hallan fuera de la sociedad civil y no integran el Estado-gobierno? Probablemente, lo acertado es responder situando a ambos en el término omnicomprendivo del Estado-nación o Estado-sociedad; y la otra interrogante se formula porque la delimitación expuesta es sólo analíticamente sustentable, atendido que en la realidad resulta inevitable la interacción de los entes mercantiles y de los partidos con los miembros de la sociedad civil. Precisamente, uno de los problemas más graves de la democracia contemporánea, en Chile y en el mundo democrático, yace en la penetración que esos entes y fuerzas políticas realizan, casi sin posibilidad de rechazo, resistencia, ni rectificación en las agrupaciones de la sociedad civil, buscando someterlas a sus objetivos lucrativos o electorales y con designios de ganar apoyo, obtener recursos y conquistar adeptos con propaganda o proselitismo. Sólo una cultura cívica, arraigada y masivamente compartida, garantiza que predomine el respeto de los límites que separan, en términos relativos, pero claros, la sociedad civil autónoma, por un lado, de aquellas incisiones que la vulneran, de otro.

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas y la sociedad civil* ([http://www.un.org/spanish/civil\\_society/sociedadcivil.html](http://www.un.org/spanish/civil_society/sociedadcivil.html)).

<sup>16</sup> México, Porrúa, 1980, pp. 208 y ss.

<sup>17</sup> Chayer, Héctor Mario, *Ética judicial y sociedad civil. Técnicas de incidencia*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer, 2008, pp. 17 y 18.

<sup>18</sup> Consúltese, en semejante sentido, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo Humano en Chile. El poder ¿para qué y para quién?*, Santiago, Ograma, 2004, pp. 219 y 220.

Un panorama cuantitativo de la sociedad civil en Chile hoy puede ser desprendido de las estadísticas siguientes:

- En el 2000 existía una densidad asociativa de 83,386 agrupaciones por cada 10,000 habitantes, concentrándose el 36.6% de ellas en la región metropolitana;
- Seis años después, una proyección estimativa de esas cifras de asociaciones llegaba a 96,560, de las cuales 12,000 eran juntas de vecinos, 9,800 clubes deportivos, 9,400 centros de padres, 8,000 sindicatos y 3,500 gremios.<sup>19</sup>
- A lo anterior debe ser añadido el universo emergente de las organizaciones no gubernamentales (ONG), nacionales y extranjeras. En términos del presupuesto nacional,<sup>20</sup> su peso específico es enorme y creciente, bastando para coincidir en ello tener presente que en 2007 alcanzó a 1,000 millones de dólares, distribuidos en miles de agrupaciones chilenas de esa índole.

En términos comparativos, el nivel de asociatividad en Chile es inferior al de los Estados Unidos de América y países europeos más desarrollados, pero superior al promedio de América Latina.<sup>21</sup>

Finalmente, en ligamen con el Estado gobierno útil, es de advertir que su presupuesto, legalmente autorizado cada año, ha crecido seis veces desde 1991 a la fecha;<sup>22</sup> y la burocracia administrativa, sin incluir a los empleos municipales, se ha elevado en treinta por ciento a partir de 1998.<sup>23</sup> Razonable es deducir de tal guarismo el aumento semejante de los tributos recaudados, de la intervención burocrática centralizada y descentralizada

<sup>19</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*, Santiago, Fyrma Gráfica, 2000, pp. 117 y 302 y 303; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Anuario Estadístico 2007*, Santiago, pp. 32, 39, 42 y 45. Revítese también, *Desarrollo humano en Chile. El poder*, cit., pp. 286 y 292.

<sup>20</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley 20.232, Ley de Presupuestos del Sector Público. Año 2008, publicada en el *Diario Oficial* del 10. de diciembre de 2007, Santiago, Andros Impresores, 2008. Consúltese la Partida 20, Ministerio Secretaría General de Gobierno, pp. 579-589.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> *El Mercurio de Santiago*, 12 de abril de 2008.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 17 de mayo de 2008.

y, con menor certeza, del alza de las inversiones en proyectos de desarrollo socioeconómico de relevancia nacional o regional.

## VI. EPICENTRO EN EL ESTADO

Al despuntar el siglo XX aparecieron las críticas a la ineficiencia, indolencia, índole oligárquica y embrujo extranjerizante que marcaba a nuestras instituciones gubernativas.<sup>24</sup> Los magnos procesos políticos de las décadas de 1920, 1930 y 1950, teñidos de matices ideológicos, se agudizaron en los decenios siguientes, convocando al conflicto, y derivando en la destrucción de la democracia en septiembre de 1973.

La relación cuyo análisis me ocupa había ido cambiando desde que, a fines de la década de 1950, fueron depurados los procesos electorales; simplificados los procedimientos para adquirir personalidad jurídica por asociaciones laborales, gremios y cooperativas; introducidas las organizaciones no gubernamentales, y fomentada la formación de corporaciones y fundaciones religiosas, de enseñanza, de ayuda y beneficencia, de fomento de las artes y la cultura, de estímulo científico y tecnológico.<sup>25</sup>

Debe ser destacado que esa relación ha sido examinada, casi sin excepción, desde el ángulo del Estado, y para favorecerlo. Por eso, conscientemente o no, el desenlace de tales estudios contribuyó a aumentar las potestades públicas sobre la sociedad civil, permaneciendo ésta ignorada por las ciencias sociales y el legislador. En realidad, desconozco libros dedicados al tópico, habiendo hallado poquísimas monografías, sólo incidentalmente relativas a él. Incluso, las grandes relaciones históricas de Chile republicano no pasan de aludir a la sociedad en general, así y vagamente, como sinónimo de la gente, la población, el pueblo o el país, para realzar de inmediato los roles positivos que el Estado-gobierno ha cumplido sobre ella.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Mac Iver, Enrique, *Discurso sobre la crisis moral de la República*, Santiago, Imprenta Moderna, 1900; Huidobro, Vicente: "Balance patriótico", reproducido en Góngora del Campo, Mario, *Ensayo sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, Ediciones La Ciudad, 1981, pp. 113 y ss.

<sup>25</sup> Una excepción reciente es Varas, Augusto *et al.*, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*, Santiago, Catalonia, 2006.

<sup>26</sup> Véase, *v. gr.*, Barros Arana, Diego, XVI *Historia de Chile*, Santiago, Ed. Universitaria, 2001, pp. 21 y ss.; Heise González, Julio, *El periodo parlamentario 1861-1925*, Santiago, Andrés Bello, 1974, I, pp. 357 y ss.; y II, Santiago, Ed. Universitaria, 1982, p.



La preocupación por el Estado, en cambio, ha generado tal cantidad de obras dedicadas al asunto desde la perspectiva histórica y presente, política y socioeconómica, chilena y comparada, nacional e internacional, que se vuelve imposible añadir aquí, a las relaciones históricas ya citadas, otras sistematizaciones más específicas.

Los motivos para seguir focalizados en el Estado, en su acepción estrecha, que lo hace sinónimo del gobierno, aducidos en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX, incluyen ideas de centralización del poder y sumisión de la sociedad civil en cuanto tal o identificándola con la nación, todo explicado con base en hipótesis, como las exigencias de la emancipación política, el imperativo de consolidar las instituciones con sujeción al nuevo derecho, la victoria en los conflictos bélicos, la expansión territorial, el impulso de la enseñanza en todos sus niveles, la protección de las riquezas naturales ante el inversionista extranjero, la asistencialidad en el Estado de bienestar y la integración de las etnias al proceso de desarrollo humano. Mario Góngora resumió esa hipótesis así:

El Estado es la matriz de la nacionalidad: la Nación no existiría sin el Estado, que la ha configurado a lo largo de los siglos XIX y XX... El Estado debe ser considerado con reverencia... porque (citando con aprobación a Edmund Burke) es una sociedad sobre toda ciencia; una sociedad sobre todo arte; una sociedad sobre toda virtud y perfección.<sup>27</sup>

Hoy es también posible pensar en explicaciones distintas, todas críticas de la sociedad civil. Cumplidas o incumplidas las hipótesis tradicionales, prosigue constatándose el *ethos* estatal, en contrapunto con la sociedad civil, en cuanto ésta sería centro de egoísmos, antagonismos regionalistas, foco de movimientos insurreccionales, de facciones, frondas y conflictividad, sólo dominables por la verticalidad del mando, impuesta desde arriba

119; Encina Armanet, Francisco Antonio, *Historia de Chile*, Santiago, Editorial Ercilla, 1984, XXXVII, pp. 207 y ss.; Salazar Vergara, Gabriel y Pinto Vallejos, Julio, *Historia contemporánea de Chile, II, La economía. Mercados, empresarios y trabajadores*, Santiago, LOM, 2002, pp. 46 y ss.; y Vitale, Luis, *Interpretación marxista de la historia de Chile. De Alessandri a Frei*, Santiago, LOM, 1998, VI, pp. 309 y ss. Un contraste con la historiografía chilena citada se halla en Collier, Simon, inglés, y Satev, William F., norteamericano, *Historia de Chile 1808-1994*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 247 y ss.

<sup>27</sup> *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile, cit.*, p. 5. En análogo sentido, consultar las pp. 11, 12 y 134-138 del mismo libro.

por un Estado fuerte en sus potestades y la discrecionalidad para ejercerlas. Posiblemente, ésa fue la doctrina fundacional de Portales, casi dos siglos atrás, pero entendida con el rasgo de periodo de transición al Estado en forma, es decir, al gobierno institucionalmente servido.<sup>28</sup>

Al cabo de ciento ochenta años, aquel *ethos* parece haber recuperado su ímpetu, mereciendo interrogarnos si puede seguir justificándose en las causas originales u obedece a fenómenos más recientes. Igualmente acreedoras de respuesta son preguntas como las siguientes: ¿cuán internalizados en nuestra cultura se hallan los rasgos esenciales que justificaron la ya descrita intervención estatal?, ¿es hoy mayor el nivel de acatamiento de la legalidad, por la población en general, que medio siglo atrás?, y el respeto a las pequeñas normas de la convivencia civilizada ¿ha crecido o disminuido, teniendo presente fenómenos como el incremento de la delincuencia común y de la corrupción, el vandalismo urbano, la violencia intrafamiliar, la deslealtad en las relaciones laborales y la erosión de valores de familia, respeto, sobriedad y sacrificio que se reputaban matrices en la idiosincrasia nacional?

<sup>28</sup> Fariña Vicuña, Carmen (ed.), *Epistolario Diego Portales (1821-1832)*, Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2007, I. En las pp. 8 y 9 de esa obra aparece la carta de Diego Portales a José Manuel Cea, fechada en Lima en marzo de 1822, en la cual se halla la reflexión siguiente:

“La Democracia, que tanto pregonan los ilusos, es un absurdo en países como los americanos, llenos de vicios y donde los ciudadanos carecen de toda virtud, como es necesario para establecer una verdadera República... La República es el sistema que hay que adoptar; pero ¿sabe cómo yo la entiendo para estos países? Un Gobierno fuerte, centralizador, cuyos hombres sean verdaderos modelos de virtud y patriotismo, y así enderezar a los ciudadanos por el camino del orden y de las virtudes. Cuando se hayan moralizado, venga el Gobierno completamente literal, libre y lleno de ideales, donde tengan parte todos los ciudadanos”.

Sin embargo, casi trece años después, el 5 de diciembre de 1834, Portales escribió a Antonio Garfías una carta en que se aparta, sin rodeos, de la fe en las instituciones como organizaciones de gobierno impersonales y perdurables. El texto de esa misiva, tan comentada como la ya transcrita, aparece en el *Epistolario*, *cit.*, II, pp. 589 y 590.

Compárense, sobre la mentalidad de Portales, el libro de Guzmán Brito, Alejandro, *Portales y el derecho*, Santiago, Ed. Universitaria, 1988, por un lado, con el libro de Villalobos Rivera, Sergio, *Portales, una falsificación histórica*, Santiago, Ed. Universitaria, 1989.

## VII. INVERSIÓN DEL PROCESO

La relación de subordinación incondicional de la sociedad civil al Estado comenzó a cambiar, al finalizar la década de 1960, probablemente a raíz de las planificaciones globales, con alteraciones profundas y rápidas en el modo de ser hasta entonces dominante en el país.<sup>29</sup> Las convulsiones revolucionarias y contrarrevolucionarias vividas culminaron en los paros nacionales de 1972-1973. El despliegue de la sociedad civil se mantuvo, sin embargo, congelado por los dieciséis años y medio del régimen militar, mayoritariamente singularizados por decisiones de facto con atropellos de la dignidad humana y sus derechos intrínsecos.

En Chile y el mundo, 1989 fue un año crucial por el cambio de época: la soberanía estatal desempeñada con base territorial quedó relativizada por fenómenos como la globalización de las comunicaciones, las relaciones internacionales y los mercados. Dictaduras y autoritarismos en Europa central y Latinoamérica colapsaron. Desde entonces, se fue instaurando una cultura más respetuosa de la dignidad y los atributos de la persona recién realzados, franqueándose el acceso a tribunales inter o supranacionales para tutelar dichos valores, quebrantados por regímenes autorreferentes o de frente al agotamiento de la jurisprudencia interna, sin obtener justicia efectiva.

En torno de ese año era, además, un hecho comúnmente admitido la crisis del Estado providente e ineficiente por la falta de acceso a prestaciones de salud, de seguridad social, de vivienda, higiene y enseñanza. Resultaba análogamente ostensible la carencia de estímulo a la iniciativa privada o ausencia de libertades para emprender en áreas copadas por la burocracia. La desigualdad de oportunidades, concepto nuevo cuya aplicación provocaba —y aún lo hace— reproches al régimen vigente, comenzaba a ser entendida, demandada y llevada a la práctica, desde luego en la instrucción pública y privada.<sup>30</sup> Por último, ¿seguían siendo tangi-

<sup>29</sup> Góngora, *op. cit.*, pp. 126 y ss.

<sup>30</sup> Consúltese Barry, Norman P., *An Introduction to Modern Political Theory*, Londres, The Mac Millan Press, 1995, p. 189. El autor citado caracteriza la igualdad de oportunidades con las notas siguientes:

“Es un valor... Es una doctrina estrictamente meritocrática... Implica la eliminación de ventajas arbitrarias y una nivelación generalizada, al margen de las condiciones sociales y económicas del sistema”.

bles los beneficios adjudicados a la injerencia estatal para explicar la sumisión de la sociedad civil y mantenerla casi sin debate?

Se sucedían también —y continúan hoy— fenómenos políticos, de los cuales imperativo es aludir a la partidocracia, el clientelismo, la opacidad en el ejercicio del gobierno, la corrupción; en fin, la prosecución de políticas socioeconómicas impuestas por consignas ideológicas con perjuicio de los estratos medio y bajo de la población.<sup>31</sup>

Secuela de ese panorama crítico fue el cambio en los grados de exigencia de la sociedad civil tanto con respecto a la solución, por el Estado-gobierno, de los problemas aludidos cuanto en relación con el aumento de la autonomía de los grupos intermedios para resolverlos directamente y gestionar sus fines específicos.<sup>32</sup> En la penumbra, lo que era nada más que una energía virtual se fue tornando patente, en punto a reconocer un cambio en las relaciones humanas. Me refiero a que lo público dejó de ser monopolio estatal, creciendo la conciencia colectiva en el sentido de que lo social es también público y que se torna ilegítimo renunciar a la participación en ello.

Hoy nos hallamos ante un horizonte que exhibe tiempos de cambios, calificados por algunos como “agenda progresista”.<sup>33</sup> Esa transformación puede ser caracterizada por el consenso en que se torna inevitable reconocer la autonomía creciente de la sociedad civil frente al Estado, rasgo que se hace evidente en la devolución de competencias y la asunción de nuevos roles para el desarrollo humano. Por ejemplo, así va ocurriendo en la ciencia y tecnología, en las artes y la cultura, en la satisfacción de carencias de la niñez y tercera edad, en la protección de la vida, de la juventud, de la familia, del patrimonio ambiental y arquitectónico; en la prevención del delito y la rehabilitación del delincuente; en fin, en la seguridad frente a los riesgos de cesantía, pobreza, desempleo y catástrofes.

<sup>31</sup> Revisese Blackburn, Robin (ed.), *Después de la caída. El fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, Barcelona, Crítica, 1993, pp. 145 y ss. Véase también Sartori, Giovanni, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 118 y ss.

<sup>32</sup> Chayer, *op. cit.*, pp. 13, 20 y 21.

<sup>33</sup> Consúltese Giddens, Anthony, *La agenda progresista*, Valparaíso, Foro de Altos Estudios Sociales, 2004. Véase del mismo autor *La tercera vía*, Madrid, Tecnos, 2000. Esta línea de pensamiento está centrada en la *Modernización reflexiva*, argumentada por Ulrich Beck, Scott Lash y el mismo Giddens, Madrid, Alianza Universidad, 1997.

## VIII. SINERGIA PARA LA DEMOCRACIA

De lo razonado hasta aquí fluye una imagen, espero que equilibrada, en punto a los vínculos del Estado y la sociedad civil en Chile hoy y para el futuro previsible de Chile. Trátase de una ecuación que busca integrar, complementar y reforzar esas relaciones en beneficio mutuo y con resultados también de provecho común, aunque probablemente sean mayores para el Estado.

Efectivamente, es débil el Estado que carece de apoyo en y por la sociedad civil, debiendo para apuntalar su flaqueza, recurrir a prácticas autoritarias de efímera pervivencia, y se torna igualmente frágil la sociedad civil en pugna con el Estado, carente de los incentivos que promueven la iniciativa creadora en ella, o amenazada en la autonomía que le es intrínseca y sin cuyo despliegue seguro nadie puede inducir la a contribuir al bien colectivo. El desenlace de esa tensión es, inevitablemente, perjudicial para la democracia vivida de acuerdo con los valores, principios y normas de la Constitución. Todo lo contrario sucede cuando el Estado y la sociedad civil se reconocen como protagonistas de lo público en la época contemporánea, cooperando en la resolución de problemas acuciantes que, aislados, son incapaces de superar.

Creo que la sinergia descrita se halla adecuadamente planteada por Manfred Mols,<sup>34</sup> situando la cuestión en sus bases, es decir, en torno de las ideas matrices de lo que es el Estado y la sociedad civil en esta época. Desafortunadamente, la dualidad que se desprende del texto siguiente coincide con la relación, generalmente hostil, de la sociedad civil y el Estado, la cual se aparta de la vertiente que podría acercarse a la cultura anglosajona:

Quisiera hablar, considerándolas como tipos ideales, de dos representaciones distintas para el Estado moderno occidental, de una concepción estatizante y de una concepción política de él. Según la concepción estatizante aparece el Estado como una forma de vida muy elevada, como un ordenamiento... que es dado a los hombres con la cualidad de categoría social

<sup>34</sup> “Estado y democracia en América Latina”, en Corvalán, Sergio (ed.), *Iglesia, Estado y democracia en América Latina*, Santiago, Imprenta Salesianos, 1990, pp. 149-152 (extracto).

fundamental. La tentación a la sacralización está implicada regularmente en este pensamiento acerca del Estado.

La concepción política del Estado se diferencia considerablemente de la concepción estatizante el Estado es equivalente a la forma en la cual una sociedad se organiza como comunidad política. Más afinadamente: el Estado es un trozo de la propia organización de la sociedad. Sus instituciones y métodos se ajustan a las necesidades de la división funcional, social del trabajo, en condiciones que cambian históricamente. El Estado no es una forma de vida elevada sino una creación social entre otras creaciones sociales.

El Estado estatizante fundamentó su derecho a la legitimación por medio del llamado al ordenamiento divino, a la naturaleza de los hombres (en el sentido de Hobbes) y, en su forma secularizada, cada vez más al Derecho positivo... El estado político muestra una concepción más profana. La vida privada y la vida pública no son diferenciables. La primacía le corresponde a la vida privada. El Estado no es una entidad abstracta, tampoco la corporización dominante de una idea moral, sino que una agrupación de determinadas funciones y organizaciones que son juzgadas según sus éxitos y fracasos.

Me inclino por la concepción de que, en América Latina, la concepción estatizante del Estado es el elemento que se expresa en primer lugar, entendida como concepción fundante del Estado latinoamericano ... El Estado aparece como una agencia de la configuración humana del ser, elevada a lo místico, competente *a priori* y por encima de todo.<sup>35</sup>

## IX. IMPORTANCIA DEL DERECHO

En la Constitución de 1980 y sus veinte reformas quedó articulada la viabilidad de tales cambios, trazando como objetivo su incentivo mediante la subsidiariedad estatal; la desburocratización que facilita autorizaciones, permisos y fiscalizaciones, en donde aún se exigían; y el límite a reformas tributarias o arancelarias, permitiendo a la ley, fomentar la filantropía o el mecenazgo. Más aún, se proclamaron en la carta fundamental las bases y finalidades principales del orden social y económico, la vía jurídica establecida como única legítima para cambiar el orden vi-

<sup>35</sup> Con sentido semejante puede consultarse Jessop, Bob, "The State and State Building", y Harris, John, "Development of Civil Society", en Rhodes, R. A. W. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 111 y ss. y 131 y ss., respectivamente.

gente y la autonomía de las agrupaciones de la sociedad civil frente a la política y los políticos.<sup>36</sup>

En los años transcurridos hasta 2000, aproximadamente, el legislador siguió esa línea, aunque el Estado social que iba emergiendo tenía más de injerencia gubernamental que de opciones abiertas a la cooperación social. Apareció en el discurso colectivo el compromiso con la solidaridad como principio y valor que involucra al Estado y la sociedad civil en la solución de los problemas de pobreza, marginalidad, exclusión y discriminación.<sup>37</sup> Había coincidencia en admitir la crisis del Estado, ignorando hacia dónde se encaminaba<sup>38</sup> y cuál sería el desenlace. Se comenzó a criticar a los Estados fallidos, por su fracaso en el desempeño de la heterotutela derivada del pacto social;<sup>39</sup> y se ha dado paso a la denuncia en contra de los Estados débiles, precisamente por carecer de cimientos en la sociedad civil.<sup>40</sup>

Pero no era semejante, ni ha dejado de serlo, la convicción dominante en punto a reconocer el papel complementario de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática.<sup>41</sup> En otras palabras, nunca se desvaneció la fe en el Estado, o bien, resultó corto e insuficiente el tiempo para aclimatar la mentalidad a las demandas del Estado social. El testimonio último y más elocuente de lo dicho se halla en el pasaje que transcribo a continuación:<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Consúltense, entre otros, el artículo 1 completo; el artículo 5, inciso 2o.; el artículo 19, núm. 1, núm. 7, inciso 2o., letra e); núm. 9, núm. 10, núm. 11, núm. 18 y núms. 20 a 26; en fin, los artículos 24, 60, inciso 5o., 113, 115, 118 y 119.

<sup>37</sup> Véase Baggio, Antonio M. (comp.), *El principio olvidado. La fraternidad*, Buenos Aires, Ciudad Nueva, 2006, pp. 179 y ss.; Chappuis, Raymond, *La solidarité. L'éthique des relations humaines*, París, PUF, 1999, pp. 3 y ss. y Lucas, Javier de, *El concepto de solidaridad*, México, Fositánara, 1993, pp. 15 y ss.

<sup>38</sup> Lenoir, René y Lesourne, Jacques (dirs.), *Où va l'État. La souveraineté économique et politique en question*, París, Editions Le Monde, 1992, pp. 33 y ss.

<sup>39</sup> Rotberg, Robert I., Clapham, Christopher y Herbst, Jeffrey, *Los Estados fracasados o fallidos. Un debate inconcluso y sospechoso*, Bogotá, P. Universidad Javeriana, 2007.

<sup>40</sup> Véase Fukuyama, Francis, "Estados Unidos no está preparado para enfrentar un mundo post-estadounidense", *El Mercurio de Santiago*, 20 de julio de 2008.

<sup>41</sup> Kooiman, Jan (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publications, 1994, pp. 21 y ss.

<sup>42</sup> Mensaje de la presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, leído ante el Congreso Pleno en Valparaíso el 21 de mayo de 2008, reproducido en el diario *La Nación*, 22 de mayo del mismo año, de cuyas pp. 23 y 24 han sido extraídos los pasajes arriba transcritos.

Chile requiere un mejor Estado, el más transparente, con la mejor gente... Hemos podido comprobar que los instrumentos con que contamos en el gobierno central, en los gobiernos regionales y en los municipios, ya no son los más adecuados para nuestra era, donde el rol del Estado es mucho más complejo, pero además la expectativa ciudadana es mucho más exigente... Es por ello que hemos promovido dos agendas de gobierno, la agenda de modernización del Estado y la agenda de transparencia y probidad... ¿Por qué la prioridad en esta agenda? Porque creemos en el Estado. Por eso estamos empeñados en darle su mejor forma... Se puede hacer de distintas maneras, se puede intentar la reforma desde la desconfianza, buscando su reducción a todo evento y para que interfiera lo menos posible. La verdad es que poco se puede conseguir desde el prejuicio.

Por eso, aquel impulso inicial, en declive durante la última década, ha perdido vigor, prueba de lo cual son las regulaciones estatales implantadas o restauradas, o las prohibiciones impuestas por el Estado, las intervenciones y fiscalizaciones discrecionales que recaen en la capacidad de emprendimiento privado o las iniciativas de la sociedad civil en los ámbitos ya mencionados.<sup>43</sup> La distinción público-privado, comenzada por Hegel,<sup>44</sup> pero reconducida por Alexis de Tocqueville hacia el fortalecimiento de esa sociedad,<sup>45</sup> ha perdido ímpetu en Chile, retornándose a planteamientos cercanos a las ideologías que dominaron, sin continuidad aunque coincidiendo en la injerencia estatal, cuarenta años atrás.<sup>46</sup>

La vía de acceso a la neoestatalización ha sido, de nuevo, el dilema del desacuerdo, concebido en términos principalmente económicos: en los últimos diez años, la concertación democrática en el gobierno ha impulsado, de modo constante, pero con aceleración creciente, la injerencia estatal en la economía privada. Lo ha hecho con fricciones internas, pero imponiendo el escepticismo en la iniciativa privada, porque no ha redundado en el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso nacional.

<sup>43</sup> Una excepción a esta regla se halla en el esfuerzo, sin duda encomiable, consistente en la modificación, hoy en trámite en el Senado, de la legislación sobre donaciones con fines culturales, cuyo texto vigente se halla en el artículo 8 de la ley 18.985.

<sup>44</sup> Hegel, Georg Wilhelm Friedrich, *Principios de la filosofía del derecho o derecho natural y ciencia política* (1821), Buenos Aires, Sudamericana, 1975, pp. 227 y ss.

<sup>45</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América* (1835), México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 557 y ss.

<sup>46</sup> Entre las excepciones a esa línea de pensamiento se halla Tomassini, Luciano (ed.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, 1996.



En síntesis, se ha resucitado, paso a paso, la disyuntiva siguiente: el progreso del país lo hace el Estado, incluso asistido internacionalmente, o no se hace.<sup>47</sup>

En su lugar, propugnamos una alternativa distinta, es decir, la restauración y fomento de estímulos o incentivos para que la sociedad civil contribuya al bien común, dentro del marco legal respectivo. Clara y categóricamente, cabe desestimar la entronización de tal sociedad con base y objetivos marginados de la legalidad positiva, pero a la vez abogar por que ese ordenamiento refleje la confianza en la capacidad de emprendimiento, innovación e inversión privada, trazando incentivos, promoviendo iniciativas, otorgando franquicias y subsidios; en fin, convocando a los expertos más idóneos, de cualquier color político o sin él, para participar tanto en la entrega de ideas y estrategias de cambio novedosas y factibles cuanto en el seguimiento de su implementación, en su evaluación y su comunicación de resultados a la opinión pública.

El derecho, en suma, debe ir adquiriendo el tono social de la época contemporánea, alejándose del individualismo y del colectivismo, con las figuras del sujeto sólo y del Estado todo.<sup>48</sup> El derecho positivo, por consiguiente, no puede seguir siendo, única ni principalmente, la declaración de una voluntad soberana arcaica, sino que, incesantemente más, la manifestación directa de la autonomía de los grupos intermedios en

<sup>47</sup> Véase Ottone, Ernesto y Pizarro, Crisóstomo, *Osadía de la prudencia y un nuevo sentido del progreso*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 104 y ss.

<sup>48</sup> Revítese del autor "Trascendencia del derecho público en la formación del licenciado en derecho", *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso*, núm. 39, 1994, pp. 395 y ss.

Cito esta referencia porque, quince años atrás, puse de relieve la difuminación de los conceptos y límites de lo público y lo privado, incluyendo los hemisferios clásicos de la dogmática jurídica, generados y formalizados al finalizar el siglo XIX. Ahora reitero aquellas proposiciones, realzando que, en la dicotomía recordada, fue marginado el derecho social, porque no es público ni privado en el sentido de la verticalidad y horizontalidad, de la supraordinación y de igualación, respectivamente, de las relaciones regidas por ellos. Tal inadecuación de dos categorías jurídicas tradicionales no ha sido aún absorbida, adecuadamente, por la dogmática contemporánea, perseverando juristas, la doctrina y los órganos estatales en forzarlas para encajar en ellas, con evidentes tropiezos, cuanto ya es nítido que pertenece a la normativa legítima de la sociedad civil, autónoma dentro de los límites ya explicados.

Consúltese también Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'État. Sur la démocratie en France et en Amérique*, París, PUF, 1985.

la autorregulación para contribuir al bien común. Éste es, en apretada síntesis, el concepto de Estado social de derecho que sustentamos.

Y no es vano terminar insistiendo en desestimar la tendencia, ahora más vigorosa, a reformar o reemplazar los textos normativos para lograr las transformaciones propugnadas. En lugar de ese afán formalista, abogamos por alentar el rol de una jurisprudencia imaginativa, decididamente a favor de realizar los derechos de la segunda generación, y que, merced a la interpretación axiológica y finalista de la Constitución y las leyes, permite la evolución hacia la democracia social sin sobresaltos.<sup>49</sup>

#### X. REFORMAS PENDIENTES

El panorama resumido debe ser completado con apuntes relativos a otras transformaciones aún pendientes del Estado. Aunque aquí no se discute la heterotutela como característica fundamental que, desde el pactismo y su ulterior refinamiento en contractualismo rousseauiano, ha justificado el monopolio de la coacción legítima sobre la base de las normas jurídicas generales dictadas por órganos del mismo Estado y cuya ejecución también queda reservada a funcionarios públicos, el cambio se orienta hacia la contracción de esa heterotutela, a través, por ejemplo:

1. Del reconocimiento a las agrupaciones intermedias de potestad de autocontrol y sanción para cumplir sus finalidades específicas, descargando con ello a la judicatura, ordinaria o especial, de la multitud de causas que tramita con retardo o sin siquiera decidir las;
2. Del respeto de zonas de autonomía antes desconocidas o ignoradas, *v. gr.*, con objeto de realizar y gestionar obras públicas, tutelar bienes nacionales y el patrimonio arquitectónico, operar concesiones de servicios estatales, adquirir el dominio de actividades empresariales del Estado que son privatizadas, desplegar investigaciones científicas

<sup>49</sup> Un testimonio concreto lo dio el Tribunal Constitucional en su sentencia rol 976-2007, fechada el 26 de junio de 2008. En ella, cierto que por mayoría de votos, defendió el derecho a la protección de la salud, asegurado en el artículo 19, núm. 9, de la carta política, declarando que su índole social involucra la realización de conductas activas de los órganos estatales y de los particulares involucrados, para materializarlo en la práctica, “habida consideración que satisfacer tal exigencia representa un rasgo distintivo de la legitimidad sustantiva del Estado Social en la democracia constitucional contemporánea” (considerando 29).

cas y tecnológicas importantes para el crecimiento productivo, la seguridad nacional y la integración transfronteriza, la prevención del delito y la rehabilitación del delincuente, el combate a la indigencia, la drogadicción y la marginalidad,<sup>50</sup> y

3. De la superación de fenómenos geopolíticos como las fronteras interiores, avanzando en el objetivo de la cohesión social.

El cambio del Estado busca, además, infundirle eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión de sus cometidos propios. Un esfuerzo hoy en curso en esa dirección es el desplegado por el ministro del Interior, y que, tras aprobaciones tibias y críticas moderadas, comienza a concitar apoyo más decidido.<sup>51</sup>

Frecuentemente incitando a imitar o replicar lo que ya es práctica antigua en el sector socioeconómico privado,<sup>52</sup> se busca modernizar el aparato estatal para que sirva, con mayor eficiencia y eficacia, como he dicho, a una sociedad civil más compleja y que demanda la satisfacción de sus aspiraciones y requerimientos concretos. Lógicamente, este propósito conlleva erradicación del cuoteo de cargos en la administración,<sup>53</sup> reducción de los cuadros funcionarios, apreciación objetiva de las políticas públicas y de los proyectos sociales, supresión de trámites, liberación de autorizaciones y permisos, intervención en sectores sociales descuidados,

<sup>50</sup> Encomiable es la ley 20.241, publicada en el *Diario Oficial* el 19 de enero de 2008, y su reglamento contenido en el DS (Ministerio de Hacienda) núm. 411, difundido en ese diario el 23 de mayo de 2008, sobre incentivo tributario a la inversión privada, en investigación y desarrollo.

<sup>51</sup> Véase Osborne, David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 347 y ss.

<sup>52</sup> Revítese el diario *El Mercurio de Santiago*, 3 y 27 de abril de 2008, en el cual se publica un extracto del estudio, preparado por M. Teresa Anguita, titulado “Independientes en Red propone a Pérez Yoma un Estado más amigable”. El secretario de Estado ha vuelto a plantear tales ideas, por ejemplo, en *El Mercurio de Santiago*, 20 de julio de 2008, anunciando la presentación de un proyecto de ley en el tema.

<sup>53</sup> Un esfuerzo loable en la consecución de esa meta es la creación del Consejo de la Alta Dirección Pública, mediante los artículos 41 y siguientes de la Ley 19.882, publicada en el *Diario Oficial* el 23 de junio de 2003. Sin embargo, el nivel de remuneraciones fijado, en general en montos modestos, por la legislación para los cargos y oficios públicos, como asimismo, la reticencia a ampliar la nómina de entes estatales cuyas jefaturas queden sustraídas de nombramiento y remoción por la confianza exclusiva que tengan de la presidencia de la República, han significado, en la práctica, la contracción ostensible de tal iniciativa.

aplicación de metodologías más efectivas para cumplir los objetivos trazados y, por último, evaluación de la carga tributaria y de los estímulos a la inversión.

Sin desmerecer la importancia de tales esfuerzos, pienso que son puntuales o circunscritos, porque adolecen de una valoración de conjunto de los roles del Estado y de la sociedad civil en la época que comenzamos a vivir. En otras palabras, creo que la demanda insatisfecha es a favor de la reestructuración del Estado en función de una mayor autonomía de la sociedad civil y de ponderar la relevancia en el tema del nuevo orden internacional. Esa meta puede ser comprendida más claramente visualizando, por separado, los objetivos, de los cuales tienen que fluir, en seguida, políticas públicas de confianza en aquella sociedad.

En punto a los objetivos, me limito a mencionar:

- a) El fortalecimiento de la democracia, complementando la representación política, porque el mandato libre que caracteriza a aquélla se halla hoy convertido en delegación real en el gobierno de partidos, algunas de cuyas características son la política vivida con nivel tan bajo de ideas, programas y conductas, que desalienta la participación ciudadana, fomenta el clientelismo en la distribución de empleos públicos y cataliza la autoadjudicación de presupuestos cuantiosos para financiar los procesos electorales y la burocracia de los partidos.<sup>54</sup> Rectificándolas, sin pretender reemplazarlas ni suprimirlas, porque esas fuerzas políticas son esenciales en la democracia de masas, planteamos un régimen que, progresivamente, incorpore las instituciones de la democracia semidirecta, comenzando con el referendo de consulta o ratificación y la iniciativa ciudadana de reformas constitucionales y legales, sea para aprobarlas o rechazarlas.

Sin embargo, estimo contradictorios los últimos planteamientos oficiales en el tema. Efectivamente, algunos alientan la inscripción automática y el voto voluntario, ejercitable en la elección de las

<sup>54</sup> Un análisis del asunto, pero carente de visión general, por ceñirse sólo a la práctica anglosajona, culturalmente diferente de la europeo continental y sudamericana, se halla en Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 25 y ss. Consúltese también Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007, pp. 303 y ss. Véase, asimismo, Rubio Caracedo, José, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 129 y ss.

autoridades regionales, así como la presentación de mociones de ley y la designación de todos los candidatos en comicios populares a través de elecciones primarias. Otros, por el contrario, apuntan en la dirección opuesta, pues buscan robustecer la hegemonía partidista sobre el sistema político a través de la legalización de los órdenes de partido a sus parlamentarios; el financiamiento estatal de las actividades de tales fuerzas políticas, ya no sólo como hoy, de sus gastos electorales, y la derogación del precepto constitucional que establece la incompatibilidad entre los cargos de dirigentes de grupos intermedios y de partidos políticos,<sup>55</sup>

- b) La descentralización del Estado, procurando realizar el principio que los franceses llaman “gestión de proximidad”, es decir, acercando la facultad de decidir sus asuntos colectivos a las comunidades regionales, provinciales, comunales y de vecinos, resultado de lo cual será el incremento de la participación, el mejor control en las decisiones públicas,<sup>56</sup> la rendición periódica de cuentas por los gobernantes; en fin, la distribución equitativa del presupuesto nacional entre las regiones y la mayor legitimidad junto con la fortaleza del sistema gubernativo,<sup>57</sup> y
- c) La confianza por el Estado en los roles que la sociedad civil debe servir para la concreción del bien común, con base en los principios de subsidiariedad y, especialmente, de solidaridad. En este sentido, resulta esencial alentar las iniciativas privadas, no sólo a través de donaciones filantrópicas, sino que, en la gama amplísima de programas para aumentar el capital humano o social del país, mediante becas, capacitación, adiestramiento y perfeccionamiento.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Mensaje de la presidenta de la República, *cit.*, pp. 22, 24 y 25.

<sup>56</sup> Penagos, Gustavo, *La descentralización en el Estado unitario. Centralización, descentralización, participación, regionalización, desconcentración, delegación, avocación*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley, 1997.

<sup>57</sup> Véase Thompson, José, “Financiación de la política en América Latina. Algunas lecciones aprendidas en la experiencia comparada”, en Zalaquett Daher, José y Muñoz Wilson, Alex (eds.), *Transparencia y probidad pública. Estudios de casos de América Latina*, Santiago, Andros Impresores, 2008; y Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos, 1998.

<sup>58</sup> Chayer, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

## XI. EL FUTURO

Sin desconocer ni rebajar, pero tampoco exagerando, las contribuciones valiosas que el Estado hizo y continúa haciendo para el desarrollo humano de la población de Chile y sus relaciones en el mundo globalizado, lo cierto es que necesita, con caracteres ineludibles y apremiantes, que los órganos públicos, sin excepción, demuestren su compromiso con postulados en pro de la sociedad civil. Esa doctrina de gobierno tendría que materializarse en tópicos como los siguientes:<sup>59</sup>

- Reconocimiento de que la sociedad civil es fuente de costumbres cívicas inobjectables;
- Catalizadora de esfuerzos solidarios;
- Factor de cohesión y de involucramiento en la consecución de tareas de bien colectivo;
- Contrapeso a los excesos estatalistas;<sup>60</sup>
- Generadora de trabajo, tecnología y aumento de la productividad, y
- Multiplicadora de energías y de consolidación, institucionalmente entendida, del Estado-gobierno.

Cierto es que coincido con la separación de ambos conceptos, de la cual suelen fluir contradicciones de uno con otro, pero también y, con mayor frecuencia, afirmo la comunicación e integración entre ellos. De tal premisa se sigue el apoyo que la sociedad civil otorga al Estado, de la cual éste extrae la mayoría de sus recursos humanos y presupuestarios. Asimismo, aquélla es clave en la colaboración requerida para incrementar la gobernabilidad y mantener, por generaciones, la continuidad en la implementación de políticas de bien común, venciendo así el síndrome característico del ámbito latinoamericano, consistente en interrumpir esa perseverancia para emprender, en su lugar y con alto riesgo de quiebres institucionales, proyectos fundacionales de naturaleza ideológica ya fracasados.

<sup>59</sup> Seligman, Adam B., “Animadversions upon Civil Society and Civic Virtue in the Last Decade of the XX<sup>th</sup> Century”, en Hall, John A. (ed.), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, Cambridge, Polity Press, 1995, pp. 200 y ss.

<sup>60</sup> Glendon, Mary Ann, “Democracia y sociedad civil”, *Humanitas*, núm. 47, 2007, pp. 428 y ss.

Hoy se avizora que Estado y sociedad civil tienen una proyección que excede las fronteras estatales, erigiéndose, paso a paso, en miembros de una comunidad mundial.<sup>61</sup>

El desafío, por ende, yace en mantener el Estado, sin desmantelarlo, pero, paralelamente, en exigir el reconocimiento de la autonomía de la sociedad civil por razón de objetivos democráticos y la concreción del bien común, alcanzándose umbrales de convivencia civilizada en la consecución de finalidades legítimas y no de mero respeto formal de un conjunto de reglas de procedimiento.<sup>62</sup> Un Estado fuerte no puede existir con una sociedad débil, y al revés; idéntica inferencia hago a propósito de la democracia constitucional y el imperio del derecho.

## XII. EPÍLOGO

Concluyo puntualizando que el principio de separación de órganos y funciones, aplicable al orden político, tiene que ser extendido a las relaciones internas que ocurran en la sociedad civil.<sup>63</sup> En ésta, sin duda, también suceden fenómenos de concentración del poder socioeconómicamente entendido, cuyas secuelas terminan corroyendo el régimen de acceso a bienes y servicios por toda la población, perjudicando a agrupaciones débiles o minoritarias y afectando la estabilidad de la actividad política.<sup>64</sup>

Una aplicación de lo planteado se halla en el principio de transparencia y de su secuela específica, relativa al acceso a la información. Con

<sup>61</sup> Chambers, Simona y Kopstein, Jeffrey, “Civil Society and The State”, en Rhodes, R. A. W. et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 363 y ss.

<sup>62</sup> Blakeley, Georgina y Bryson, Valerie (eds.), *Contemporary Political Concepts. A Critical Introduction*, Londres, Pluto Press, 2002, p. 90; y, en general, Hall, John A. (ed.), *Civil Society*, cit.

<sup>63</sup> Véase del autor de este ensayo “Proyecciones de la separación de poderes en el Estado contemporáneo”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano II*, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 147 y ss. En semejante sentido, consúltese Wolfgang Hoffmann-Riem, “La división de poderes como principio de ordenamiento”, *Anuario*, cit., pp. 211 y ss.

<sup>64</sup> Revisese Ottone, Ernesto y Vergara, Carlos, *La desigualdad social en América Latina y el caso chileno*, Santiago, CEPAL, 2006. Además, consúltese la obra ya citada de CEPAL-Secretaría General Iberoamericana, *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, y CEPAL, *Panorama social de América Latina*, Santiago, documento informativo, 2007.

esto quiero decir que la operacionalización de ese principio y su consecuencia con respecto al Estado-gobierno tiene que regir, al menos con rasgos parecidos, en el ámbito de la sociedad civil, sin que sea legítimo invocar la privacidad para excluirlo.

El imperio del derecho tiene que ser efectivo también en las relaciones intrasociales, porque así lo exige la concreción del bien común. Especialmente conscientes han de estar los líderes de las asociaciones intermedias para precaver tanto las injerencias estatales indebidas o interesadas como prácticas hegemónicas privadas.<sup>65</sup> Efectivamente, algunas entidades invocan el principio de subsidiariedad, pero con el propósito de alejar la heterotutela estatal sin practicar, en su lugar, la solidaridad social. Indudablemente, esas prácticas pugnan con el Estado social y tornan más difícil avanzar en el largo y complejo camino que es necesario recorrer para aproximarse y, en lo posible, llegar a él.

Probablemente, la condensación de lo escrito en este ensayo se encuentre en la inquietud planteada por Ralf Dahrendorf y en la respuesta que él mismo le da:<sup>66</sup>

El efectivo poder de autogobierno evidentemente está cada vez menos, no cada vez más, en manos del pueblo, del *demos*. El proceso de toma de decisión es cada vez más recóndito y a veces misterioso... Por ende, por más que siga creyendo en los principios de la democracia clásica y me proclame su gran defensor, también estoy convencido de que a partir de ahora debemos repensar las órdenes constitucionales mediante las cuales funciona la democracia a la luz de los cambios fundamentales que se produjeron y siguen produciéndose... Yo soy un apasionado sostenedor de la Sociedad Civil. En consecuencia, me gusta un mundo en que la política no lo es todo, sino que gran parte de la vida de la gente se desarrolla por fuera de la política... Pero es llamativo que la independencia debe ser garantizada por el gobierno, en vez de basarse exactamente en lo contrario... Nos hallamos ante problemas que no tienen respuestas fáciles. El problema es que la centralidad ya no existe más. Por ende, los demócratas deben procurar aplicar los principios liberales en un contexto profundamente cambiado. Después de la democracia, debemos y podemos construir una nueva democracia.

<sup>65</sup> Véase Böckenförde, Ernst-Wolfgang, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos, 1993, pp. 84 y ss.

<sup>66</sup> *Después de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 7, 8, 102, 103, 104 y 142.