

# Tema 3 JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Hugo Pereira Anabalón  
Abogado

"No tienen derecho a suscitar esperanzas en la humanidad quienes no están preparados para organizar las condiciones esenciales sin las cuales no existen perspectivas de que se realicen. La próxima traición de los estadistas a lo que el hombre común considera como base del respeto propio como ser humano, será el preludio de un desastre que nuestra civilización no podrá soportar".

Harold J. Laski

## "JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS"

1.— El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó oficialmente una Declaración Universal de Derechos Humanos concebida, según su propio tenor, "como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse". Ella comprende una síntesis actual de las aspiraciones libertarias del ser humano en los planos sociales, políticos, económicos, culturales, religiosos y civiles, por las cuales los pueblos se han esforzado desde hace milenios, a la vez que diseña un proyecto de vida comunitaria sin el cual es improbable que el hombre pueda sobrevivir.

Se cuestiona, en general, el valor que puede tener una Declaración de Derechos, ya en el orden interno, ya en el internacional. Harold J. Laski alude al tema<sup>1</sup> expresando que "mis años de residencia en los Estados Unidos me han convencido de que las Declaraciones de Derechos poseen un valor auténtico que resulta, a la vez, fácil y equivocado subestimar", y al efecto apunta que son útiles como llamada de atención sobre el hecho de que la vigilancia es esencial en el dominio de eso que Cromwell denominaba "fundamentos"; que "ellas nos advierten que se ha tenido que luchar para obtener ciertos derechos populares y que tal vez haya que luchar de nuevo por ellos", y que "la solemnidad que encarnan sirve para poner al pueblo en guardia y actúa a manera de punto de reunión para todos los que se interesan profundamente por los ideales de libertad". Con todo, admite que ello no significa que "una Declaración de Derechos sea una garantía automática de libertad", para concluir que "la eficacia de una Declaración de Derechos depende de la decisión con que el pueblo defiende su conservación".

De las ideas del ilustre sociólogo y cientista po-

<sup>1</sup> "La libertad en el Estado moderno", Buenos Aires, 1945, pp. 46 y ss.

lítico, se desprende la necesidad de distinguir entre la "declaración" misma, los "derechos" objeto de la declaración y las "garantías" de los derechos declarados, todo ello en el vasto campo nacional e internacional.

Acorde con la concepción Kelseniana, el problema del Estado es el problema del orden jurídico en el sentido que "el Estado, como comunidad jurídica, no es algo separado de su orden jurídico, así como la persona colectiva no es algo diverso del orden que la constituye"<sup>2</sup>. Pero más allá de la organización jurídica de la comunidad, los individuos que la integran tienen derechos subjetivos que hacer valer frente a otros individuos y frente al Estado mismo, de donde se distingue entre derechos subjetivos privados y públicos, respectivamente, llamados también, estos últimos, "fundamentales". Tal es el sentido que, en la especie, se atribuye a la expresión "derechos".<sup>3</sup>

Los derechos fundamentales de los seres humanos son pues públicos en cuanto trascienden a los individuos. Pero también trascienden a los ordenamientos jurídicos nacionales, esto es, son internacionales<sup>3</sup>. Es básico insistir en ésta su caracterización esencial, expresamente reconocida en la Declaración Universal (considerando 1°); en la Convención Europea de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales (considerando 2°), así como en el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica". Por consiguiente, no obsta a su pleno reconocimiento y eficacia cualquiera soberanía nacional que pretenda enervarlos.

Por lo que toca al giro "garantías", la doctrina conviene en que el mero reconocimiento de los derechos fundamentales, aunque ello se inscriba en los textos constitucionales nacionales, no es protección suficiente que asegure su vigencia práctica<sup>4</sup>, no obstante su difundido empleo en las cartas políticas del siglo pasado e incluso del presente, lo que se explica por la influencia de la tradición constitucional francesa, particularmente la Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente, en agosto de 1789<sup>5</sup>.

Es notorio que nuestros textos constitucionales siguen tal orientación, si se leen las disposiciones pertinentes de las Constituciones de 1822<sup>6</sup>, 1823<sup>7</sup>, 1833<sup>8</sup> y 1925<sup>9</sup>.

De ahí que la moderna doctrina procesal y constitucional haga clara distinción entre "derechos fundamentales", por una parte, y "garantías" para la real eficacia de los mismos, por otra. Se ha escrito al efecto, lapidariamente, que "garantía es una institución jurídica que asegura prácticamente el ejercicio de los derechos y de las declaraciones; que sólo merece el nombre de garantía la protección jurídica llevada al máximo grado de su eficacia práctica; que no puede haber garantía de garantía y, finalmente, que una garantía no necesita estar garantizada"<sup>10</sup>.

El Acta Constitucional N° 3, aprobada por el Decreto Ley N° 1.552, de 13 de septiembre de 1976, está inserta en esta nueva etapa de la evolución constitucional, al expresar en el N° 10 de su exordio: "Que por muy perfecta que sea una declaración de derechos, éstos resultan ilusorios si no se consagran los recursos necesarios para su debida protección. Uno de los más trascendentales lo constituye la creación de un nuevo recurso de protección de los derechos humanos en general, con lo cual el resguardo jurídico no queda sólo limitado al derecho a la libertad personal y al recurso de amparo, sino que se extienden a aquellos derechos cuya naturaleza lo permita".

Acorde con este fundamento, el capítulo primero del Acta se refiere a "los derechos constitucionales y sus garantías" para regular luego, en el capítulo segundo, "los recursos procesales" y entre éstos establece el de "protección" (art. 2°), así como el de "amparo" (art. 3°), de competencia de la Corte de Apelaciones respectiva. En observancia de lo preceptuado por el inciso

2 Kelsen, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", México, 1969, pp. 215 y ss.

3 Cappelletti, Mauro, "La jurisdicción constitucional de la libertad", México, 1961, pp. 1, 2 y 3.

4 Véase Héctor Fix Zamudio, "Protección procesal de las garantías individuales en América Latina", ponencia para la Cuarta Jornada Latinoamericana de Derecho Procesal, verificada en Caracas, Venezuela, del 27 de marzo al 3 de abril de 1967, en especial el párrafo 1°, sobre "concepto de garantía individual: terminología tradicional y significado actual", en "Revista Iberoamericana de Derecho Procesal", año 1967, N° 3, Madrid, pp. 393 y ss.

5 El art. 16 de dicha Declaración establece: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución".

6 Capítulo IV, arts. 202 y ss., "De la administración de Justicia y de las garantías individuales".

7 Capítulo XIII, "De la Suprema Corte de Justicia", especialmente arts. 146 y 151.

8 Capítulo V, "Derecho público de Chile" y Capítulo X, "De las garantías de la seguridad y propiedad".

9 Capítulo III, "Garantías constitucionales".

10 Sánchez Viamonte, Carlos, "Juicio de amparo", Separata de la Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1963, p. 13.

final del art. 2º, la Corte Suprema dictó, con fecha 29 de marzo de 1977, el "Auto-acordado sobre tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales"<sup>11</sup>, en el cual consagró el recurso de apelación "ante la Corte Suprema"<sup>12</sup> y, de tal manera, la doble instancia o doble grado jurisdiccional para el recurso de protección, régimen ya consagrado para el de amparo en disposiciones anteriores<sup>13</sup>.

Corona la línea de pensamiento diseñada en el Acta, su art. 11, inc. 1º, al preceptuar que "nadie puede invocar precepto constitucional o legal alguno para vulnerar los derechos y libertades que esta Acta Constitucional reconoce, ni para atentar contra la integridad o el funcionamiento del Estado de Derecho o del régimen constituido".

Veremos luego si esta arquitectura normativa merece el nombre de "garantía" en cuanto implica —y en qué medida— que los derechos declarados sean ilusorios.

2.—Aceptado que "derecho humano fundamental" y "garantía" son nociones diversas cabe preguntar si existe un derecho a la garantía o, lo que es igual, si los seres humanos tenemos reconocido el derecho subjetivo a que nuestros derechos como tales sean en la realidad eficaces.

La respuesta afirmativa la establece la propia Declaración Universal en su art. 28 que preceptúa: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos".

Al parecer, la disposición fue polémica, ya que en el último debate sobre la Declaración en las reuniones plenarias de la Asamblea General de Naciones Unidas, la delegación de la URSS objetó que "el artículo 22 es un artículo cojo". En realidad, el presente texto es sólo una parte de lo que sería si la propuesta de la URSS hubiera sido adoptada. Se rechazó todo lo que era de substancia. Aquello que es más importante, es decir, que el Estado y la sociedad de-

ben garantizar tales derechos por todos los medios, incluso las medidas legislativas, fue rechazado...<sup>14</sup>.

Más allá o independientemente del derecho subjetivo a la garantía, pues, la delegación soviética reclamaba el deber del Estado y de la sociedad de garantizar por todos los medios, incluso legislativos, los derechos humanos.

En el orden nacional, particulariza la Declaración el derecho subjetivo a la garantía al preceptuar en su art. 8º que "toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley".

El derecho a la garantía inherente a todo ser humano se pone en obra o en acción mediante un "recurso" que la Declaración quiere sea "efectivo". El giro "recurso" está empleado en su amplio sentido equivalente a todo procedimiento cuyo objeto sea impugnar o reclamar contra los actos de cualquier sujeto, en especial aquel que ejerce la autoridad pública. Que el recurso sea "efectivo" implica que sea real y prácticamente eficaz, en contraposición a lo ilusorio, nominal o quimérico.

Para la interposición del recurso, los ordenamientos nacionales deben organizar o señalar un tribunal competente, un órgano jurisdiccional idóneo que tenga, clara y explícitamente, la atribución de conocerlo y resolverlo.

El recurso tiene por objeto "amparar" al recurrente contra actos violatorios de sus derechos fundamentales, lo que equivale a darle tutela o protección en términos de remover el acto de perturbación<sup>15</sup>, de manera que por la conjunción del recurso de la parte con la decisión de la autoridad judicial que lo resuelve, vuelvan las cosas a la situación existente antes de la realización del acto impugnado y desaparezcan los efectos lesivos que antes del amparo estaba produciendo.

El uso del vocablo "amparo" que hace la Declaración Universal —lo que se observa también en la Declaración Americana (art. XVIII) y en

11 Publicado en el Diario Oficial del 2 de abril de 1977. Distorsiona la Corte Suprema, con su nomenclatura, la separación conceptual del Acta Nº 3 entre "derechos constitucionales" y "garantías" de los mismos, puesto que el recurso es una garantía del "derecho", pero no una protección de la "garantía".

12 El recurso se interpone "en el acto de la notificación o dentro de las veinticuatro horas siguientes", es decir, "ante" la Corte de Apelaciones y "para ante" la Corte Suprema; pero no "ante" esta última.

13 Art. 316 del Código de Procedimiento Penal.

14 "Nuestros derechos como seres humanos", Guía para un examen de la Declaración Universal de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, pág. 21.

15 Acorde con su etimología, pues "amparo", según Couture, es el "sustantivo formado del verbo amparar, este del provenzal amparar o antparar "proteger", propiamente "fortificar" o "preparar una fortaleza", del latín vulgar "anteparrare" preparar de antemano (del latín ante-"antes" y paro-are "preparar"). "Vocabulario jurídico", Montevideo, 1960, pág. 105.

la Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica" (art. 25)— es de amplia difusión en los textos constitucionales y legales americanos.

3.— Sánchez Viamonte, luego de caracterizar y calificar los derechos fundamentales del hombre, señala que son "de una jerarquía ética inconfundible y superior a toda otra en el orden jurídico"<sup>16</sup>. Todos ellos y en conjunto conducen al disfrute de la libertad, a la emancipación del ser humano de aquellos factores que lo enajenan e impiden su plena realización como tal. Frente a los derechos de libertad, están los derechos patrimoniales, por lo cual, expresa, "existen dos *status* jurídicos diferentes: la libertad y el patrimonio"<sup>17</sup>.

No penetraremos ahora en el tema de si los derechos humanos son propiamente "derechos", ni cuál es su verdadera naturaleza jurídica, puntos sobre los cuales abundan teorías y bibliografías<sup>18</sup>; pero pretendemos hacer un pequeño aporte, en el orden jurisdiccional, para satisfacer la urgente necesidad de crear en nuestro país medios idóneos para la vigencia práctica de los derechos humanos, guiados acaso por la máxima de Legaz y Lacambra de que "el derecho sirve para la vida o no sirve para nada".

Precisamente por la jerarquía ética de los derechos de libertad, esos medios jurisdiccionales han de ser, como expresa Cappelletti, "diferenciados y reforzados", agregando el maestro de Florencia que "del dato indudable proveniente de las peculiaridades estructurales y funcionales del derecho fundamental, puede deducirse, a mi juicio, la exigencia de una garantía diferenciada y vigorosa, la exigencia, por tanto, de un tipo autónomo y unitario y de jurisdicción, que podría llamarse *jurisdicción constitucional de la libertad*"<sup>19</sup>. El mismo jurista, en ocasión anterior, señaló con acierto y aludiendo precisamente a la tutela de los derechos fundamentales, que "un derecho no es efectivamente 'diferenciado' sino en cuanto sea objeto de una tutela también diferenciada. Si por el contrario, esa tutela sólo puede efectuarse por las vías ordinarias, la naturaleza de tales vías finalizará por imponerse, como me temo, sobre la naturaleza de los derechos y la diferenciación terminará por desaparecer"<sup>20</sup>.

4.— Ambos caracteres de la garantía jurisdiccional de los derechos humanos —diferenciación de los medios comunes u ordinarios y su particular vigor— los comprenderemos en el giro "especialización" referidos a los estrictamente procesales (recursos, acciones y procesos), así como a los orgánicos (tribunales); pero atendida la índole de este trabajo, parece oportuno destacar sólo los más salientes resgos de cada uno.

5.— La garantía de la libertad del individuo en cuanto a su desplazamiento físico o derecho a trasladarse de un punto a otro del territorio de la República, o salir del mismo, así como regresar, es el conocido "habeas corpus", de extensa tradición en el derecho occidental<sup>21</sup> y aceptado en los textos constitucionales de no menos 17 países latinoamericanos<sup>22</sup>.

En nuestro país, aunque ya el Reglamento constitucional provisorio de 1812 establecía derechos relativos a la seguridad personal de los ciudadanos<sup>23</sup>, e igual cosa ocurrió en las Constituciones de 1818<sup>24</sup>, 1822<sup>25</sup>, 1823<sup>26</sup> y 1828<sup>27</sup>, únicamente en la Constitución de 1833, art. 143, se regula con claridad la garantía del *habeas corpus*.

Con leves cambios de redacción, el art. 143 de la Constitución de 1833 se repite en el art. 16 de la Constitución de 1925, precepto que complementan los arts. 306 y siguientes del Código de Procedimiento Penal y el Auto Acordado de la Corte Suprema de 19 de diciembre de 1932. Ninguno de estos textos se refieren al *habeas corpus* por su denominación aunque sí por su estructura y función, pues el Código citado alude simplemente al "procedimiento en los casos de detención o prisión arbitraria", que es el epígrafe del Título V de su Libro II, y el Auto

21 "Desde el año 1215, en que se firmó la Carta Magna, hasta el año 1679, rigió el principio de la libertad individual para todos los súbditos ingleses, pero la experiencia demostró que no bastaba la proclamación del principio fácilmente burlado por los que disponían de la fuerza como supremo argumento. A eso se debió la ley de *habeas corpus* dictada en 1679 con el propósito de garantizar la efectividad de aquel principio, teóricamente proclamado con anterioridad de cuatro siglos y medio".

"El *habeas corpus* consagrado por la ley de 1679 (ampliado en 1816) es una institución que garantiza la libertad individual poniendo al alcance de los individuos un medio expeditivo de obtener, de inmediato, el amparo de los magistrados". ("Enciclopedia Jurídica Omeba", Buenos Aires, 1960, p. 477).

22 Fix Zamudio, Héctor, ob. cit., p. 34.

23 Arts. 16, 18, 19, 20 y 21, entre otros.

24 Arts. 1, 4, 5, 6 y 10, entre otros.

25 Arts. 202, 204, 205, 208 y 229, entre otros.

26 Arts. 123, 124, 127, 128 y 138, entre otros.

27 Arts. 10, 13, 14 y 20, entre otros.

16 17 Ob. cit., pp. 10 y 11.

18 19 Cappelletti, ob. cit., p. 5.

20 "Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal". Volumen sobre materiales de dicho encuentro, publicado por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, México, 1960. Véase el debate sobre el régimen procesal del amparo, pp. 231 y ss.

Acordado a "los recursos de amparo". Esta última es la nomenclatura que se ha impuesto en el lenguaje forense, en los autores, en la jurisprudencia y, más recientemente, como ya se vio, en el Acta Constitucional N° 3, cuyo art. 3° establece: "Todo individuo que se hallare arrestado, detenido o preso con infracción de lo dispuesto en esta Acta Constitucional o en las leyes, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, a fin de que ésta ordene que se guarden las formalidades legales y adopte de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado. Esta magistratura podrá ordenar que el individuo sea traído a su presencia y su decreto será precisamente obedecido por todos los encargados de las cárceles o lugares de detención. Instruida de los antecedentes, decretará su libertad inmediata o hará que se reparen los defectos legales o pondrá al individuo a disposición del juez competente, procediendo en todo breve y sumariamente, y corrigiendo por sí estos defectos o dando cuenta a quien corresponda para que los corrija.

El mismo recurso y en igual forma podrá ser deducido en favor de toda persona que ilegalmente sufra cualquiera otra privación, perturbación o amenaza en su derecho a la libertad personal y seguridad individual. La Corte de Apelaciones respectiva dictará en tal caso las medidas indicadas en el inciso anterior que estime conducentes para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado".

Peculiar es este recurso si se observan, aun con rapidez, los textos nacionales que lo regulan. En efecto, se pone en obra en virtud de **acción popular**, como consecuencia del carácter público del bien jurídico tutelado; está informado por el **principio de urgencia**, como lo evidencian los giros "de inmediato" e "inmediata"; tiene **carácter reparatorio** porque su objeto directo es "restablecer el imperio del derecho", aunque también **preventivo** porque se concede en favor de todo aquel que ilegalmente sufra cualquiera "privación, perturbación o amenaza" en su derecho a la libertad personal y seguridad individual<sup>28</sup>; está regido por el **principio inquisitivo**, desde que el tribunal, ex officio, puede decretar las diligencias que le parezcan conducentes a su

finalidad, según se infiere de las palabras "instruida de los antecedentes" empleadas en el Acta y "si hubiere necesidad de practicar alguna investigación o esclarecimiento" que contiene el art. 308 del Código de Procedimiento Penal; está regido por los principios procedimentales de **concentración** (breve y sumariamente), **mediación** (envío de informes por autoridades recurridas, conforme con el Auto Acordado), pero también de **inmediación**, puesto que el Tribunal está habilitado para comisionar a uno de sus ministros al lugar donde se encuentra el detenido o preso y lo oiga<sup>29</sup> y ordenar que sea traído a su presencia<sup>30</sup>, y su **interposición está exenta de formalismo**.

En cuanto a su naturaleza jurídica, los autores debaten sobre si propiamente constituye un "recurso" procesal o es en realidad un "proceso" autónomo. Bielsa<sup>31</sup> se refiere al tema con cierta extensión, pareciendo inclinarse por la primera alternativa. Sánchez Viamonte<sup>32</sup> se pronuncia claramente por la segunda al afirmar que "el **habeas corpus** es una acción y no un recurso". Fix Zamudio<sup>33</sup> concluye que "puede aplicársele con toda justificación el nombre de proceso", aunque alude con ello al amparo mexicano, cuya función excede con mucho la específica del **habeas corpus**, si bien comprendiéndola<sup>34</sup>.

No es ésta la oportunidad de abundar sobre el tópico, pero dejamos consignada nuestra opinión congruente con la tesis del "proceso de amparo"<sup>35</sup>; no obstante, admitimos que, excepcionalmente, cuando la impugnación se dirige contra resolución pronunciada en un proceso, puede calificarse de "recurso procesal".

29 Art. 309 del Código de Procedimiento Penal.

30 Art. 310 del Código de Procedimiento Penal.

31 "El recurso de amparo", Buenos Aires, 1965, párrafo 3, pp. 51 y ss.

32 Ob. cit., p. 8.

33 "El juicio de amparo", México, 1964, pp. 93 y ss.

34 Según Fix Zamudio, el amparo mexicano "constituye una especie de coronamiento de todo tipo de procedimientos y en todas las materias" que "se aparta de las instituciones del mismo nombre en Iberoamérica, debido a su excepcional amplitud". En efecto, demuestra este autor que cumple las funciones del **habeas corpus** ("amparo libertad"); del recurso o acción contra leyes inconstitucionales ("amparo contra leyes"); del recurso de casación ("amparo casación"); del proceso administrativo ("amparo administrativo") y, todavía, de medio de impugnación de resoluciones de las autoridades agrarias que afecten derechos colectivos de los núcleos de población agrícola sujetas al régimen de la reforma agraria ("amparo agrario ejidal y comunal"). "Protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en Revista citada, año 1967, N° 3, pp. 57 y ss.

35 Véase la Memoria de Prueba de don José Castro Mandujano sobre "La ley civil y la acción de amparo", Santiago, 1963, que dirigimos en carácter de Director del Seminario de Derecho Procesal y Práctica Forense de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

28 Cappelletti observa que en algunos ordenamientos europeos "el procedimiento asume la estructura de un proceso con una sola parte, aunque otorgue el derecho de intervenir con limitados efectos y con reducidos poderes, a una serie de 'terceros interesados', lo que nos hace pensar desde ahora en una finalidad preventiva de la institución, más bien que en la función de composición de una élite ya existente" (ob. cit., p. 4).

La sentencia pronunciada en el proceso de amparo presenta especialidad por lo tocante a la cosa juzgada. Cappelletti<sup>36</sup> observa que "la particular naturaleza del objeto de los derechos fundamentales repercute de diversa manera, tanto en la estructura de las relaciones sustanciales y procesales como sobre la naturaleza y los efectos de la resolución que declara fundado el recurso contra el acto inconstitucional", efectos que son frecuentemente de carácter general y no limitado *inter partes*, agregando que "los principios tradicionales de la cosa juzgada deben ceder, en la mayor parte de los casos, ante la naturaleza 'ultraindividual' y 'fundamental' del derecho de libertad deducido en juicio". Sánchez Viamonte<sup>37</sup>, de manera más específica, señala entre los principios del *habeas corpus* que "lo resuelto no causa instancia ni pasa en autoridad de cosa juzgada para el agraviado, quien puede insistir en su acción eligiendo otro juez cuando se le deniega el amparo que reclama".

6.— Cuestión de básica importancia es la que atañe a la procedencia de los recursos de amparo en las situaciones de emergencia. Hasta el 11 de septiembre de 1973, fecha de la Constitución de la Junta de Gobierno, estaban previstas en diversas disposiciones de la Constitución Política y en la Ley N° 12.927, de 6 de agosto de 1958, sobre Seguridad del Estado.

La emergencia comprendía entonces el estado de asamblea<sup>38</sup>; el estado de sitio, en caso de ataque exterior, decretado por el Presidente de la República<sup>39</sup>; el estado de sitio por conmoción interior, declarado por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República, si aquel no se hallare reunido<sup>40</sup>; el estado de emergencia derivado de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en virtud de una ley<sup>41</sup>, y el estado de emergencia en caso de guerra, de ataque exterior o de invasión actual o inminente o de calamidad pública, declarado por el Presidente de la República<sup>42</sup>.

Pero después de la indicada fecha, y en virtud de los Decretos Leyes Nos. 1, de 18 de septiembre de 1973 y 128, de 16 de noviembre del mismo año, la Junta de Gobierno asumió los Po-

deres Constituyente, Legislativo y Ejecutivo, que ejerce mediante decretos leyes, tratándose de los dos primeros, y decretos supremos y resoluciones, en el caso del último, con la particularidad de que en uso del Poder Constituyente se atribuyó potestad para modificar la Constitución Política del Estado, incorporándole los decretos leyes modificatorios. Posteriormente esos textos fueron complementados por los Decretos Leyes Nos. 527, de 26 de junio de 1974, sobre Estatuto de Junta de Gobierno, 806, de 17 de diciembre de 1974, modificatorio del anterior, y 1.877, de 13 de agosto de 1977.

Investida así del poder público total, la Junta dictó el Decreto Ley N° 640, de 10 de septiembre de 1974, en el que dispuso que los regímenes de emergencia son: el estado de guerra externa o interna; el estado de asamblea; el estado de sitio; las facultades extraordinarias; las zonas y estados de emergencia, y las jefaturas de plaza<sup>43</sup>.

Respecto de la emergencia existente hasta el 11 de septiembre de 1973, la jurisprudencia uniforme de los Tribunales Superiores rechazó los recursos de amparo, entendiendo que carecía de atribuciones para calificar los motivos en que se fundaban las órdenes del Presidente de la República para detener a las personas o trasladarlas, por tratarse de facultades privativas de ese alto magisterio, afirmación que, salvo un caso, nunca se esforzaron por demostrar<sup>44</sup>. En el único estudio realizado en nuestro país sobre el problema<sup>45</sup>, Elena Caffarena de Jiles refuta enérgicamente ese criterio para concluir que "no hay, pues, antinomia ni contradicción alguna entre las facultades otorgadas por los regímenes de emergencia y el recurso de amparo. Por el contrario, la coexistencia de estas instituciones es perfectamente armónica y se aviene, además, con la estructura general de nuestro régimen constitucional". Añade la autora que "el *habeas corpus* no sólo no se suspende durante los regímenes de emergencia sino que es su complemento obligado. Toda restricción a la libertad individual, sea permanente o transitoria, es excepcional y de derecho estricto. Por eso la principal garantía de esa libertad, el recurso de amparo, no puede suspenderse jamás, a fin de que las limitaciones se apliquen exclusivamente a los casos y oportunidades previstos"<sup>46</sup>.

36 Ob. cit., pp. 3 y 4.

37 Ob. cit., p. 8.

38 Constitución Política, art. 72, N° 17, inc. 1.

39 Ob. cit., art. 72, N° 17, inc. 1.

40 Ob. cit., art. 72, N° 17, inc. 2.

41 Ob. cit., art. 44, N° 12.

42 Ley N° 12.927, art. 31.

43 Véanse los decretos leyes 1.877 y 1.009, de 13 de agosto de 1977 y 8 de mayo de 1975, respectivamente.

44 Elena Caffarena, en obra citada en nota siguiente, p. 221.

45 "El recurso de amparo frente a los regímenes de emergencia", Santiago, 1957.

46 Ob. cit., pp. 261 y 262.

No se ha modificado la posición de los tribunales superiores nacionales en la emergencia posterior al 11 de septiembre de 1973. Por la inversa, ha sido de tal índole que el Vicario Episcopal de la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago presentó al Presidente de la Corte Suprema, con fecha 15 de marzo de 1978, en uso del derecho de petición constitucionalmente consagrado, un extenso documento en el cual pide a ese alto funcionario que lo ponga en conocimiento del Tribunal Pleno, para que éste adopte las medidas que el Vicario solicita, todas ellas apoyadas en la labor jurídica desarrollada por la Vicaría "en la defensa judicial de los derechos fundamentales de aquellas personas que han sufrido su conculcación o restricción como consecuencia de la situación de emergencia por la que atraviesa nuestra patria". Puen bien, no obstante que el Vicario afirma con acierto que "el recurso de amparo ha sido de tal manera establecido en nuestra legislación, que se encuentra dotado de toda la potencialidad necesaria para constituir un eficaz resguardo de la libertad e integridad de las personas", apunta luego graves defectos, como son la demora en la tramitación de los recursos, inclusive su resolución; la inversión del sentido del recurso y la restricción de su alcance; la ausencia de la corrección de los abusos y persecución de responsabilidades y, lo que es esencial en la institución, la no realización del *habeas corpus*, de la orden de traer al tribunal el cuerpo del amparado<sup>47</sup>.

Las fundadas peticiones del Vicario no fueron acogidas por la Corte.

Fix Zamudio se refiere al problema sostenido<sup>48</sup> y dice que "por grave que sea la conmoción que afecte al país, se establecen reglas jurídicas a través de las cuales deben actuar los titulares del poder para hacer frente a la situación, por lo que las propias autoridades no disfrutaban de un poder absoluto, sino limitado, aunque, desde luego, más enérgico que el que poseen en tiempos normales". Añade que la falta de aptitud de los jueces para apreciar, por regla general, los motivos políticos de la emergencia, no obsta a su facultad para "determinar los límites jurídi-

cos, que tanto las disposiciones constitucionales como de carácter reglamentario, establecen en relación con las atribuciones de las autoridades durante tales situaciones, aun cuando asuman un carácter discrecional, pues ya no se puede discutir la apreciación judicial de los actos discrecionales"<sup>49</sup>.

Nuestra irrestricta adhesión a las opiniones de Elena Caffarena y Héctor Fix Zamudio se apoya, además, en la obvia circunstancia de que precisamente la emergencia debe compeler a los jueces a ser más rigurosos que en los períodos de normalidad constitucional para dar la tutela que por el amparo les es requerida, máxime si durante la misma se encuentran accionando servicios de seguridad que operan en secreto, como ocurrió en nuestro país<sup>50</sup>, y también que es impropcedente invocar el art. 4º del Código Orgánico de Tribunales, como límite al poder de los jueces de proteger mediante el *habeas corpus*, por ser aquélla una norma de inferior jerarquía ética y jurídica a la que consagra el derecho humano a la libertad y al recurso<sup>51</sup>.

7.— El Acta Constitucional N° 3, ya referida, estableció en su art. 2º, un recurso "de protección de los derechos humanos", diverso del de amparo. Tal es el tenor del precepto: "El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías establecidas en el artículo 1º, Nos. 1, 3, inciso cuarto, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, inciso primero, 16, 17, 19, inciso final, 20, inciso séptimo, 22, inciso primero, y en la libertad de trabajo y el derecho a su libre elección, podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre a la Corte de Apela-

49 Cita Fix Zamudio, en apoyo de su acertado criterio, el caso que toma de Carlos Brent Schwisher, "El desarrollo constitucional de los Estados Unidos", tomo II, Buenos Aires, 1958, pp. 900 y ss., cuando en plena guerra con los países del Eje, la Corte Suprema resolvió varios casos de *habeas corpus* dirigidos contra actos privativos de libertad emanados de autoridades administrativas, apoyadas en motivos relacionados con la defensa nacional, en algunos de los cuales se trataba de presuntos saboteadores sometidos al fuero militar, en que el tribunal admitió tales instancias y las resolvió en el fondo. ("Protección procesal de las garantías individuales en América Latina", Revista citada, año 1967, N° 3, p. 73).

50 La casuística invocada por el Vicario se refiere a un tapso en que funcionaba la Dirección de Inteligencia Nacional, creada por el Decreto Ley N° 521, de 18 de junio de 1974, "dependiente directamente de la Junta de Gobierno", según disponía su art. 1º. Este Servicio fue suprimido y creada en su reemplazo la "Central Nacional de Informaciones", en virtud del Decreto Ley N° 1.878, de 13 de agosto de 1977.

51 No compartimos, en consecuencia, el criterio que informa los arts. 13 y 14 del Acta Constitucional N° 4, en cuya virtud durante los regímenes de emergencia los recursos de amparo "sólo serán procedentes en la medida que sean integralmente compatibles con las disposiciones legales que rijan las referidas situaciones de emergencia".

47 Es de suyo significativa la conclusión del Vicario en el documento, cuando afirma que "transcurridos 45 años de vigencia del Auto Acordado, nuevamente se observa en la tramitación del recurso de amparo los mismos o más graves defectos que determinaron su dictación y aparece como conveniente la reiteración de sus instrucciones y tal vez el examen de su contenido con el objeto de acentuar aún más su finalidad protectora del derecho individual básico que es la libertad de la persona".

48 "Protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en Revista citada, año 1967, N° 3, pp. 69, 70, 71 y 72.

ciones respectiva, la que adoptará las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

La Corte Suprema dictará un auto acordado que regule la tramitación de este recurso"<sup>52</sup>.

Innecesario resulta destacar la trascendencia jurídica y humana de esta garantía constitucional, establecida 145 años después de creado en nuestro país el recurso de amparo de la libertad individual, que extiende la tutela estatal, en el plano jurisdiccional, a los siguientes derechos y libertades, individuales y sociales: a) Derecho a la vida y a la integridad de la persona; b) Derecho a ser juzgado por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por ésta; c) El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas; d) El derecho a asociarse sin permiso previo; e) Derecho a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia; f) Libertad de conciencia, manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público; g) Libertad de emitir opiniones y la de informar y ser informado en forma veraz, oportuna y objetiva; h) Libertad de enseñanza; i) Libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes; j) Derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes, corporales o incorporales; k) Derecho del autor sobre sus creaciones intelectuales y artísticas de cualquier especie; l) Derecho a la salud; m) Libertad de trabajo y su protección, y n) Derecho a sindicarse.

Sin embargo, el Acta Constitucional N° 4 estableció en su artículo 14 restricciones al recurso de protección durante los regímenes de emergencia, y luego la Junta de Gobierno promulgó y publicó el Decreto Ley N° 1.684, de 31 de enero de 1977, por el cual lisa y llanamente declaró su improcedencia en tales situaciones, por lo que esta básica garantía de los derechos humanos es prácticamente ineficaz hasta ahora, dada la mantención de la emergencia.

La Corte Suprema se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el recurso de protección de los derechos humanos, estableciendo: a) "El recurso de protección, en el caso de autos, ha sido bien dirigido en contra del Director del Servicio de Impuestos Internos por no haber evacua-

do, como lo obliga el artículo 6º, letra A, N° 1º, del Código Tributario, la consulta hecha por un Director Regional del Servicio, referente al tratamiento a seguir para las liquidaciones de determinadas pólizas de importación de vehículos. Es competente para seguir conociendo de dicho recurso de protección la Corte de Apelaciones de Santiago. La tramitación y procedencia del referido recurso de protección no se encuentran afectados por la disposición del artículo único del decreto ley 1.684, de 28 de enero de 1977, si se recuerda lo expresado en las consideraciones 2, 4 y 5 de la exposición de motivos del Acta Constitucional N° 4, contenida en el decreto ley 1.553, de 11 de septiembre de 1976 y si se tiene en cuenta que los actos u omisiones arbitrarios o ilegales que han dado origen al recurso de protección en este caso, no se hallan comprendidos en algunas de las situaciones de emergencia a que se refiere el artículo 5º de la aludida Acta Constitucional N° 4 o en otra norma constitucional o legal"<sup>53</sup>; b) "Conforme a lo dispuesto por el decreto ley 1.684, de 28 de enero de 1977, basta que se haya declarado un estado de emergencia respecto de todo o parte del territorio nacional para que durante su vigencia sea improcedente el recurso de protección en el territorio afectado por ese estado de excepción"<sup>54</sup>; c) "El estado de emergencia —estado de sitio— no afecta al derecho de propiedad y, por tanto, el recurso de protección es procesalmente procedente y debe dictarse pronunciamiento sobre el fondo del negocio, relativo, en el caso de autos, a la suspensión de un lanzamiento. El recurso de protección no ha sido creado para solucionar los conflictos o controversias específicos entre particulares, ni para fallar juicios pendientes ni para entrometerse en sus decisiones. Establecido para la protección de los derechos humanos en general, un recurso de tanta alcurnia, no puede ser desvirtuado para transformarlo en un medio de impugnación de resoluciones dictadas en un proceso judicial que funciona por imperio del derecho. En este caso, usando del recurso de protección, se desea obtener la modificación de una resolución judicial ejecutoriada, dictada en un juicio entre partes, en que se discuten derechos privados, lo que hace que el recurso no pueda ser acogido"<sup>55</sup>; d) "Si conforme al decreto ley 1.684, de 1977, se ha determinado de manera inequívoca que el recurso de protección es

53 Sentencia de 20 de abril de 1977 (2ª Sala). "Fallos del Mes", año XIX, N° 221, p. 53.

54 Sentencia de 1º de junio de 1977 (3ª Sala). "Fallos del Mes", año XIX, N° 223, p. 122.

55 Sentencia de 4 de julio de 1977 (1ª Sala). "Fallos del Mes", año XIX, N° 224, p. 156.

52 Véase, sobre la tramitación del recurso de protección Supra N° 1 y nota (11).



improcedente en las situaciones de emergencia, sin hacerse reserva, limitación ni distingo de ninguna clase, es fuerza concluir que basta que se declare un estado de emergencia, respecto de todo o parte del territorio nacional para que durante su vigencia sea improcedente el aludido recurso en el territorio afectado por ese estado de excepción, cualquiera que sea la naturaleza de la garantía amagada o perturbada que se trate de proteger”<sup>56</sup>, y e) “El recurso de protección es un recurso extraordinario de carácter general, que encuentra su fundamento en el Ordenamiento Jurídico Superior, por lo que su interposición no está condicionada a que el recurrente deba haber hecho previamente uso de otros medios o recursos que las leyes hayan establecido”<sup>57</sup>.

Las sentencias cuya doctrina se ha transcrito, evidencian la necesidad de una mejor regulación constitucional del recurso de protección. Como puede comprobarse, algunos de los fallos de la Corte Suprema sugieren problemas de admisibilidad; otros, de separación o clarificación en relación con recursos contencioso-administrativos, y el último suscita cuestión de preparación de la garantía, por lo que parece necesario definir en el futuro adecuadamente su régimen procesal.

En todo caso, proveyendo como el de amparo a la vigencia efectiva de derechos humanos, es válido a su respecto lo que expusimos en lo tocante a su eficacia, en acápites anteriores, en situaciones de emergencia<sup>58</sup>.

8.— Por cierto, no es difícil percibir la conexión entre las garantías de los derechos humanos con el recurso (acción) de inaplicabilidad en razón de inconstitucionalidad, supuesto que tales derechos se han incorporado, naturalmente, a la Carta Fundamental, y así lo confirma su regulación positiva en las Constituciones americanas y europeas. Vale decir, la aplicación de las disposiciones constitucionales que establecen los derechos humanos y sus respectivas garantías, está solamente asegurada con la existencia de la declaración, por un órgano jurisdiccional, de que una determinada ley es inconstitucional. Esa declaración, según Hans Kelsen, puede emanar de un “tribunal constitucional” de modo que la ley que éste estime inconstitucional quede abolida y “no pueda ya ser aplicada por ningún otro

órgano”; pero también puede serlo por un tribunal ordinario, el cual “únicamente puede estar facultado para negarse a aplicarla en el caso concreto, si considera que es inconstitucional, en tanto que otros órganos permanecen obligados a aplicar el precepto”<sup>59</sup>.

Por ende, la declaración de inconstitucionalidad puede referirse a la ley violatoria de un derecho humano o trasgresora de la garantía del mismo y, en cuanto a su fuerza expansiva, puede “nulificarla” o únicamente inaplicarla en un caso particular. Dice Kelsen que “mientras una ley no ha sido nulificada, es ‘constitucional’ y no ‘inconstitucional’, en el sentido de ser contraria a la Constitución. Entonces, es voluntad de la Constitución que esta ley sea también válida. Pero la Constitución pretende que lo sea mientras el órgano competente no la anule. La llamada ley ‘inconstitucional’ no es nula *ab initio*, es únicamente anulable, y puede ser anulada por razones especiales”<sup>60</sup>.

Podría así estimarse que la declaración jurisdiccional de inconstitucionalidad de la ley lesiva a la garantía del derecho humano, es también una garantía, que aunque indirecta, es indispensable.

Tanto lo es, que William H. Taft, magistrado Presidente de la Corte Suprema de los Estados Unidos, ha dicho<sup>61</sup> que “la Constitución está destinada —fue su propósito mismo— a impedir experimentaciones con los derechos fundamentales de los individuos”, para cuya protección ese alto tribunal ha realizado una labor de control judicial que ha excedido “su carácter propiamente jurídico para convertirse en una cuestión política”<sup>62</sup>. Vescovi<sup>63</sup> coincide con nuestra apreciación al expresar que “no puede lograrse una eficaz protección de los derechos del individuo sin la incorporación, entre otros, de este instituto; ni menos puede hablarse de una ‘jurisdicción constitucional de la libertad’<sup>64</sup>, sin suponer, desde ya, la existencia de la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes”. Fix

59 Kelsen, Hans, “Teoría general del Derecho y del Estado”, México, 1969, pp. 186 y 187.

60 Ob. cit., p. 187.

61 Citado por Marshall Silva, Enrique, “El recurso de inaplicabilidad” (Inciso 2º del art. 86 de la Constitución Política del Estado), Memoria de Prueba, Santiago, 1947, p. 5.

62 Carrillo Flores, Antonio, en prólogo a la primera edición de “La Corte Suprema de los Estados Unidos”, de Charles Evans Hughes, México, 1946, reproducido en la segunda edición, México, 1971, pp. 7 y ss.

63 “Inconstitucionalidad de la ley y su declaración por el Poder Judicial”, en Revista de Direito Processual Civil, 6º volumen, San Pablo, Brasil, 1962, pp. 88 y ss.

64 Alude a la obra de Cappelletti, ya citada.

56 Sentencia de 8 de septiembre de 1977 (3ª Sala). “Fallos del mes”, año XIX, Nº 226, p. 240. Véase nota al pie.

57 Sentencia de 17 de noviembre de 1977 (3ª Sala). “Fallos del Mes”, año XIX, Nº 228, p. 317.

58 Supra, 6.

Zamudio<sup>65</sup>, por su parte, señala que "el legislador, como cualquiera otra autoridad, está obligado a respetar en las disposiciones legales que expida las normas constitucionales en las cuales se han establecido los derechos fundamentales de la persona humana, y para lograr que se imponga este respeto se han establecido los instrumentos procesales que se conocen como 'acción' o 'recurso' de inconstitucionalidad".

En nuestro país, como es bien sabido, la institución se incorpora en la Constitución de 1925, cuyo artículo 86, inciso 2º, establece: "La Corte Suprema, en los casos particulares de que conozca o le fueren sometidos en recurso interpuesto en juicio que se siguiere ante otro Tribunal, podrá declarar inaplicable, para ese caso, cualquier precepto legal contrario a la Constitución. Este recurso podrá deducirse en cualquier estado del juicio, sin que se suspenda su tramitación".

La disposición fue aprobada en la vigésimonovena sesión de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, verificada el 10 de julio de 1925<sup>66</sup>, con la redacción que el entonces Ministro de Justicia, señor José Maza, dio al artículo, que fue aprobado luego de un breve debate. Con todo, en la séptima sesión de la Subcomisión, de 12 de mayo de ese año, se produjeron intervenciones de tres de sus miembros que es útil conocer<sup>67</sup>.

Ante la ausencia de ley reguladora de la tramitación del recurso, la Corte Suprema dictó el

65 "La protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en Revista citada, 1967, Nº 3, p. 45.

66 "Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República", Santiago, 1926, p. 369.

67 "Al iniciarse la sesión, el señor Barros Borgoño (don Luis) expresa la conveniencia que habría en establecer en la nueva Constitución algún poder o autoridad que determine si las leyes que en lo sucesivo se dicten van o no contra los principios constitucionales. Tal poder o autoridad es en los Estados Unidos de América, la Corte Suprema. Entre nosotros podría serlo también nuestra Corte Suprema o una Corte especial.

S. E. advierte que en el proyecto de reforma que él ha elaborado, se contempla una disposición de esta naturaleza en el título relativo a la Administración de Justicia.

El Señor Silva Cortés (don Romualdo) observa que vendría agregar que el Tribunal conocería también de las reclamaciones que se hicieran contra disposiciones legales contrarias a la Constitución, ya que la indicación de S. E. se refiere solamente al caso especial de que el Tribunal conozca de un juicio determinado.

S. E. acepta en principio ese punto de vista, pero advierte que hay modalidades que estudiar y tener presente en esta cuestión. Así habría que precisar si la Corte Suprema o el Tribunal que se creara deben o no tener el derecho de declarar en general o en cada caso particular, la inconstitucionalidad de una ley o de un acto; en el primer caso habría un grave peligro, porque se constituiría el Tribunal en Poder Legislativo". (Actas Oficiales, p. 81).

Auto Acordado de 22 de marzo de 1932, que por esta vía reglamentaria subsanó la omisión.

Conforme con lo expuesto, entre nosotros este "recurso" es una acción impugnativa de un precepto legal reprochable de inconstitucionalidad que inaugura un proceso, con la finalidad de controlar la constitucionalidad material y formal<sup>68</sup> del precepto impugnado. El conocimiento y decisión de esa acción se ha entregado a la competencia de la Corte Suprema en pleno<sup>69</sup>, cuya interposición no suspende la causa en que es susceptible de ser aplicado el precepto legal atacado. Los efectos de la sentencia estimativa de la acción son limitados, en cuanto únicamente se proyectan en el proceso de que se trata, cuya existencia es presupuesto o condición necesaria de aquélla.

La acción no es, pues directa, sino indirecta, como quiera que la parte recurrente de inaplicabilidad también debe serlo en el proceso en que se estima posible aplicar el precepto objetado o, lo que es igual, solamente a través de un proceso judicial (cualquiera que esté radicado ante un tribunal sometido a la superintendencia de la Corte Suprema) es posible obtener la declaración superior de inaplicación por motivo de inconstitucionalidad. Ello también implica, por otra parte, que quien acciona la inaplicabilidad tiene vinculada a la declaración que persigue un interés jurídico, un derecho subjetivo comprometido.

Es así como se abre la alternativa de desvincular de la acción deducida el derecho subjetivo del actor, la cual por su finalidad no lo requiere, pues basta el interés general comprometido en la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico de la República o, como se ha expresado, en "la graduación unitaria y coherente del orden normativo"<sup>70</sup>. Es lo que se llama la acción directa de declaración de inconstitucionalidad, con efectos generales<sup>71</sup>.

La tendencia hacia esta forma de impugnación es manifiesta en la doctrina y en el derecho público hispanoamericano que, como expresa Fix<sup>72</sup>, tiene ventajas innegables, cuales son la

68 Sobre inconstitucionalidad material o de fondo e inconstitucionalidad formal, véase Marshall, ob. cit., capítulos VIII y IX.

69 Art. 96, Nº 1º, del Código Orgánico de Tribunales.

70 Expresiones del profesor Miguel Reale, en prólogo a la obra indicada en la cita siguiente, del profesor Buzaid.

71 Sobre el tema, véase Buzaid, Alfredo, "De la acción directa de declaración de inconstitucionalidad en el derecho brasileño". San Pablo, Brasil, 1958; también Marshall, ob. cit., Primera Parte, sección III, párrafo VII.

72 "La protección procesal de las garantías individuales en América Latina", en Revista citada, 1967, Nº 3, p. 56.

economía procesal y la vigencia del principio de igualdad ante la ley, puesto que el sistema que atribuye a la sentencia efectos limitados al caso concreto supone que "aquellos que no hubiesen impugnado la ley tienen que cumplirla, no obstante que ya existen resoluciones judiciales declarando su inconstitucionalidad".

La opinión antedicha se fortifica, por lo que hace a preceptos legales que vulneran los derechos humanos consagrados en la Constitución, atendida la naturaleza de tales derechos.

Por cierto, no hay contraposición entre uno y otro sistema, los que, por ende, pueden coexistir. Tampoco se contradicen con la excepción de inaplicabilidad por razón de inconstitucionalidad que se oponga en un proceso judicial por la parte interesada, que la práctica aconseja, incluso con carácter previo, y por lo tanto con efecto suspensivo en la substanciación del juicio en que se invoca.

Postulamos, en conclusión, el establecimiento de la acción directa de inconstitucionalidad, aunque entregándola a un alto funcionario u órgano estatal representativos del interés público, sin perjuicio de la excepción invocada por la vía incidental previa, susceptible de oponerse en proceso judicial determinado, con efectos generales en la primera y limitados al caso en la segunda.

No obstante, un solo Tribunal, con la jerarquía y estructura convenientes, ha de tener la competencia para la declaración de inconstitucionalidad o de inaplicabilidad, en su caso.

9.— El Decreto Ley N° 175, de 10 de diciembre de 1973, modificó el art. 6° de la Constitución Política, que señala los casos de pérdida de la nacionalidad chilena, al cual se agregó una nueva causal que reza: "4° Por atentar gravemente desde el extranjero contra los intereses esenciales del Estado durante las situaciones de excepción previstas en el art. 72, N° 17, de esta Constitución Política".

Este Decreto Ley fue modificado por los que llevan números 335, de 2 de marzo de 1974, y 1.301, de 7 de enero de 1976. Estos textos establecieron la exigencia de la dictación de decreto supremo fundado, para los fines referidos en el N° 4° del art. 6° de la Carta Fundamental, firmado por todos los Ministros de Estado, en el que se deberá considerar, en todo caso, "un informe escrito del Ministerio de Relaciones Exteriores, emitido sobre la base de las informaciones oficiales que obtenga de las misiones diplomáticas u oficinas consulares chilenas en el extranjero, o de otras fuentes fidedignas que estime apropiadas".

Pero lo que es más relevante para los efectos de este estudio, el art. 2° del Decreto Ley 1.301 dispuso que "el afectado podrá reclamar, dentro del plazo de 90 días, contado desde la fecha de publicación en el Diario Oficial del decreto supremo señalado en el inciso anterior, ante la Corte Suprema, la que resolverá como jurado y en forma preferente. Se presume de derecho que el referido decreto supremo es conocido por el afectado desde la fecha de la mencionada publicación. El reclamante podrá comparecer personalmente o por medio de mandatario. La Corte Suprema dictará las normas adecuadas para asegurar el expedito ejercicio del recurso. Su interposición suspenderá los efectos de la pérdida de la nacionalidad".

Esta reclamación o recurso fue reglamentado por la Corte Suprema por el Auto Acordado de 26 de enero de 1976, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, con la denominación de "Recurso de Reclamación contra decreto que dispone la pérdida de la nacionalidad chilena, por la causal prevista en el N° 4° del artículo 6° de la Carta Fundamental" que, por cierto, es una garantía del derecho humano a la nacionalidad señalado en el artículo 15 de la Declaración Universal, que comprende el derecho de no ser privado "arbitrariamente"<sup>73</sup> de ella, así como el derecho de cambiar de nacionalidad.

El único recurso de esta especie que ha sido interpuesto ante la Corte Suprema, fue acogido por el Tribunal Pleno, con la disidencia de dos de sus miembros<sup>74</sup>.

Con todo, la introducción de esta nueva causal al art. 6° de la Constitución Política, es en extremo peligrosa para el derecho humano a la nacionalidad, porque "atentar gravemente... contra los intereses esenciales del Estado" implica una calificación subjetiva susceptible de confundir, consciente o inconscientemente, los intereses transitorios de un determinado Gobierno con los intereses permanentes del Estado. Todavía, las fuentes de donde surge la fundamentación del decreto fortalecen esa subjetividad, especialmente si se considera que entre ellas están "...otras fuentes fidedignas que estime apropiadas".

Confirma nuestro aserto la circunstancia de que las otras causales previstas en el art. 6° de la Constitución se basan en hechos objetivos, aje-

<sup>73</sup> Con "arbitrariedad" o "acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado sólo por la voluntad o el capricho".

<sup>74</sup> Sentencia de 19 de diciembre de 1977, "Fallos del Mes", año XIX, N° 229, p. 363.

nos por tanto a calificaciones de riesgo latente para un derecho fundamental.

10.— Es extraño al carácter especial de las garantías que se han venido describiendo, el proceso jurisdiccional ordinario, civil o penal. Pero es útil señalar que por sí mismo “el debido proceso de derecho”<sup>75</sup> es un derecho humano básico contemplado como tal por el art. 10 de la Declaración Universal al preceptuar que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Además, todo proceso jurisdiccional que reúna esas características es factor inseparable de la libertad humana, no solamente en cuanto instrumento de exclusión de la autotutela o justicia por mano propia, sino también como medio de contención de la represión estatal. “De ese modo —dice Alcalá-Zamora—<sup>76</sup> la jurisdicción se muestra, por un lado, como garantía de orden frente a la anarquía resultante de la autodefensa desbocada y, por otro, como garantía de libertad frente a los excesos del autoritarismo sin freno”.

No menos elocuentes son, en este sentido, los conceptos de Valentín Letelier<sup>77</sup>, cuando expresa: “El derecho procesal se forma respetando los principios de la Constitución, impregnándose de su espíritu, secundando su tendencia y amoldándose a los cambios que ella sufre a través de los tiempos. Según sea el sistema de gobierno, se aumentan o se debilitan las garantías

de justicia con que la buena fe y la inocencia cuentan en los Poderes Públicos: amplias y tutelares en los Estados libres, inseguras y débiles donde impera el despotismo. Cuando el exceso de formalidades irrite nuestra impaciencia, acaso nos serenemos advirtiendo que en tanto en cuanto ellas son incompatibles con el despotismo, no tenemos mejor garantía de nuestros derechos y libertades. Bajo el respecto político, no es el derecho procesal más que una limitación de los Poderes despóticos porque nada caracteriza mejor el despotismo que la exención de trámites y trabas que regularicen y acompasen su acción”.

Por ello “el debido proceso de derecho”, civil y penal, debe permanecer como garantía general de los derechos humanos, paralela o supletoriamente, a las garantías especiales que se establezcan para la consecución de los fines de éstas o para hacer efectivas responsabilidades civiles y penales contra cualesquiera personas o funcionarios infractores<sup>78</sup>.

Así lo confirma el art. 311 del Código de Procedimiento Penal cuando dispone, regulando el *habeas corpus*, que “si el tribunal revocare la orden de detención o de prisión, o mandare subsanar sus defectos, ordenará que pasen los antecedentes al Ministerio Público y éste estará obligado a deducir querrela contra el autor del abuso, dentro del plazo de diez días, y a acusarlo a fin de hacer efectiva su responsabilidad civil, y la criminal que corresponda en conformidad al art. 148 del Código Penal”. Así lo ratifica, también, el Título III del Libro II del Código Penal al describir los “Crímenes y simples delitos que afectan los derechos garantidos por la Constitución”, los cuales se investigan y sancionan en proceso ordinario penal de acción pública.

11.— Las acciones y recursos jurisdiccionales diseñados han de ser de conocimiento y decisión de órganos convenientemente organizados para la obtención de sus fines.

La evolución constitucional de nuestro país indica que la competencia en tema de garantías constitucionales o protección jurisdiccional de los derechos humanos, ha sido entregada a órganos, generalmente superiores, de la judicatura ordinaria. Así lo evidencian la Constitución de 1823, al establecer que “el Poder Judicial protege los derechos individuales conforme a los principios siguientes” (art. 116), como también que son atribuciones de la Corte Suprema

<sup>75</sup> Expresión que tiene su origen histórico en el capítulo tercero de una ley promulgada por Eduardo III en 1355, que expresa: “Ningún hombre, cualquiera que sea su estado o condición, será privado de sus tierras o tenencias, ni detenido, encarcelado o confiscado, ni condenado a muerte, sin que se le haya permitido defenderse “by due process of law”. Ha sido introducida en la Declaración de Derechos de Virginia (1776), en las Constituciones de varios Estados de Norteamérica y en la Constitución Federal por la Quinta Enmienda, la cual, sin embargo, emplea el giro “debido procedimiento de ley”.

Para un amplio desarrollo de la noción “debido proceso de derecho”, véase el conocido estudio de Eduardo J. Couture “Las Garantías constitucionales del proceso civil”, en “Estudios de Derecho Procesal Civil”. Tomo I, Buenos Aires, 1948, pp. 17 y ss. También, Héctor Fix Zamudio, “Constitución y proceso civil en Latinoamérica”, México, 1974.

En el ámbito del proceso penal, véanse los informes preparados para el Seminario de las Naciones Unidas acerca de la Protección de los Derechos Humanos en el campo del derecho y el procedimiento penales, verificado en Santiago de Chile en mayo de 1958, y el estudio general de los tópicos concretos que se debatieron en dicho Seminario, elaborado por el profesor Caleb Foote, de la Universidad de Pensilvania (EE. UU.).

<sup>76</sup> “Derecho Procesal Penal”, en colaboración con Ricardo Levene, hijo, Buenos Aires, Tomo I, 1945, p. 199.

<sup>77</sup> “Génesis del Derecho”, Santiago, 1967, p. 354.

<sup>78</sup> En igual sentido, Héctor Fix, en “La protección procesal de las garantías individuales en América Latina”, Revista citada, 1967, N° 3, p. 24.

de Justicia "proteger y hacer cumplir y reclamar a los otros poderes por las garantías individuales y judiciales" (art. 146, N° 1); la Constitución de 1828, al disponer que son atribuciones de la Corte Suprema, entre otras, conocer del recurso de súplica en las causas por "infracción de la Constitución" (arts. 96, N° 7 y 97); la Constitución de 1833, al regular el *habeas corpus* (art. 143), cuyo conocimiento correspondía, por imperio del art. 111 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, de 15 de octubre de 1875, a la Corte Suprema. Sin embargo, esta Constitución entregaba a la Comisión Conservadora (art. 58, inc. 1°) la atribución de prestar protección a las garantías individuales, por lo que ante ella se interponían los correspondientes "recursos de protección"<sup>79</sup> que, si se hacían contenciosos, pasaban a la resolución del Consejo de Estado, previo dictamen de la Corte Suprema.

Por lo que toca a la Constitución de 1925 y al Acta Constitucional N° 3, tal orientación se mantiene, como ya ha sido expuesto<sup>80</sup>.

Con todo, las acciones y recursos jurisdiccionales para la tutela de los derechos humanos constituyen parte substancial de lo que modernamente se denomina "la garantía jurisdiccional de la Constitución" o "justicia constitucional" que Jaime Guasp conceptúa como "aquella rama de la Administración de Justicia, cuyo objeto específico lo forma la materia jurídico-política, o jurídico-constitucional, de un país determinado"<sup>81</sup>, noción que designa un objeto preciso de justicia, análogo, v. gr., al civil, penal o laboral, u otro cualquiera que establezca el ordenamiento jurídico del Estado. De allí extrae Guasp la conclusión de que "es el derecho procesal el que está científicamente legitimado para enfrentarse con los problemas de la justicia constitucional, por ser el derecho procesal el que recoge, por definición, todas las cuestiones

suscitadas por la regulación jurídica de no importa qué proceso"<sup>82</sup>.

Es notorio que la justicia constitucional tiene como médula de su cometido jurisdicente la garantía de los derechos humanos, individuales y sociales, tanto porque, como se dijo, "el propósito mismo de la Constitución es impedir experimentaciones con los derechos fundamentales de los individuos"<sup>83</sup>, cuanto porque su jerarquía ética y su naturaleza jurídica apuntan a la necesidad de una tutela fortificada y especializada de rango congruente.

De allí que Alemania haya organizado en la Constitución de 1949 el Tribunal Constitucional Federal, que conoce de reclamaciones por violación por las autoridades de algunos de los derechos fundamentales mediante el "recurso constitucional", sin perjuicio de la competencia en tal materia de los tribunales provinciales<sup>84</sup>, y la Constitución Yugoslava de 1963, creó el Tribunal Constitucional Federal y los tribunales de las repúblicas federadas, con facultades para la protección de los derechos fundamentales y libertades individuales o sociales infringidas por un acto o funcionamiento de cualquier autoridad<sup>85</sup>.

En España, la Constitución de la República, de 1931, estableció un Tribunal de Garantías Constitucionales, con atribución para conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes y de amparo de las garantías individuales (art. 121), cuyo desarrollo fue impedido por el alzamiento franquista. Pero restablecida ya en España la normalidad democrática, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el 21 de julio de 1978 el proyecto de Constitución Política que contempla nuevamente el Tribunal Constitucional (art. 153), cuya competencia se extiende, entre otras materias, al "recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas o contra tratados internacionales", como asimismo al "recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 48, 2, de esta Constitución, cuando hubiese sido ineficaz la reclamación ante otros tribunales" (art. 155, N° 1, letras a) y b)<sup>86</sup>.

Surge así para nuestro país, la alternativa de entregar a un Tribunal Constitucional la atribu-

<sup>79</sup> Según José Bernardo Lira, "son recursos de protección los que se interponen contra actos de los poderes públicos, cuando éstos, abusando de su autoridad, lastiman algunos de los derechos o alguna de las garantías aseguradas por la Constitución a todos los habitantes de la República". "Pronunciario de los juicios", tomo II, Santiago, 1886, p. 193.

<sup>80</sup> *Supra*, Nos. 1, 4 y 7.

<sup>81</sup> Ponencia sobre "La justicia constitucional en España", en el Primer Congreso Mexicano y las Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, Volumen citado, p. 203. Niceto Alcalá-Zamora atribuye a Hans Kelsen el honor de ser el fundador de esta moderna rama de la justicia, en cuanto inspirador de la Corte Constitucional creada en Austria por la Constitución de 1920 y magistrado de la misma. Véase sobre el punto, "Proceso, autocomposición y autodefensa", segunda edición, México, 1970, p. 215.

Para una amplia exposición sobre el tema, véase "Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional", 1940-1965, de Héctor Fix Zamudio, México, 1968.

<sup>82</sup> "La justicia constitucional en España", en volumen citado, p. 204.

<sup>83</sup> *Supra*, 8.

<sup>84</sup> <sup>85</sup> Fix Zamudio, Héctor, "Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional", pp. 76, 86 y 87.

<sup>86</sup> Boletín Oficial de las Cortes, Número 135, Día 24 de julio de 1978, p. 2974.

ción de tutelar los derechos humanos a través del conocimiento y decisión de los recursos y acciones ya aludidos<sup>87</sup>, inclusive la acción directa de inconstitucionalidad con efectos derogatorios de la ley impugnada, puesto que los propios constituyentes de 1925<sup>88</sup> admitieron la posibilidad cierta de la creación de una Corte o Tribunal especial para este último cometido.

Por lo demás, nuestro régimen político ya incorporó a la Carta Fundamental un Tribunal Constitucional mediante la dictación de la Ley N° 17.284, de 23 de enero de 1970, con el cual se inauguró entre nosotros la justicia constitucional a cargo de un tribunal especializado independiente, ajeno a la judicatura ordinaria. Bastaría, pues, ampliar la competencia de ese tribunal con el conocimiento de los recursos mencionados, para que la nueva institucionalidad que se proyecta adquiera los caracteres modernos que todos esperan de ella en el ámbito del amparo de los derechos humanos.

12.— Sin embargo, modernidad no es siempre sinónimo de eficacia. En efecto, aun cuando se adopten todos los resguardos orgánicos y funcionales conducentes, que la experiencia propia y ajena aconseja, siempre estará presente la personalidad del juez concreto que debe decidir sobre el amparo jurisdiccional de los derechos humanos, de manera que la eficacia del sistema dependerá de cómo los jueces entiendan su misión tutelar, en los términos previstos en la Constitución Política. Se necesita imprescindiblemente en ellos —como dijera Piero Calamandrei—<sup>89</sup> “una conciencia viva, sensible, vigilante, humana. Es precisamente este calor vital, este sentido de continua conquista, de vigilante responsabilidad que es necesario apreciar e incrementar en el juez”, porque sin duda, apunta el maestro, “el peligro mayor que amenaza a los jueces en una democracia, y en general a todos los funcionarios públicos, es el peligro del hábito, de la indiferencia burocrática, de la irresponsabilidad anónima. Para el burócrata los hombres dejan de ser personas vivas y se transforman en números, cédulas y fascículos: en un “expediente”, como se dice en el lenguaje de las oficinas, esto es, una carpeta bajo cuya cubierta están agrupados numerosos folios protocolizados, y en medio de ellos, un hombre disecado”.

<sup>87</sup> Supra, 5 y 7.

<sup>88</sup> Véase nota 67.

<sup>89</sup> “Proceso y Democracia”, Conferencias pronunciadas en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en febrero de 1952. Traducción de Héctor Fix Zamudio, Buenos Aires, 1960, pp. 80 y 81.

13.— Pero ciertamente la problemática de la tutela jurisdiccional de los derechos humanos no se agota aquí, pues la experiencia de los últimos años ha sido aleccionadora. En períodos en que la vida nacional se desenvuelve con normalidad y en que las tensiones políticas y sociales fluyen por los cauces del sistema del derecho, es posible que el funcionamiento de una justicia constitucional nacional para los derechos humanos se desarrolle con vigor en el sentido protector que le está asignado. En cambio, cuando tales tensiones rebasan esos cauces arrollando las estructuras jurídicas y más de algún autócrata asume el poder total de modo que los derechos humanos son “juegos de abalorios” en sus toscas manos, el pensamiento naturalmente se aleja de las nociones de soberanía y de justicia nacional para buscar, necesariamente, apoyo en alguna forma de justicia internacional o supranacional<sup>90</sup> que los proteja.

Esa forma de justicia supranacional se encuentra, para los Estados de América, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969, que entró a regir el 18 de julio de 1978, al completarse en esta fecha el número de Estados —once— que depositaron en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión. En efecto, el Capítulo VIII de la Convención, arts. 52 y ss., contempla la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de dicha Convención que le sea sometido por los Estados partes o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, prevista en el Capítulo VII, arts. 34 y ss., de la misma.

La Comisión se encuentra habilitada para recibir peticiones que contengan denuncias o quejas de cualquier persona o grupos de personas o entidad no gubernamental reconocida en uno o más Estados miembros, pertinentes a la violación de cualquiera de los derechos humanos que consagra la Convención, para cuya tramitación establece la declaración de admisibilidad previa, salvo casos graves y urgentes en que tal declaración está excluida (arts. 44 y 48, N° 1, letra a) y N° 2).

<sup>90</sup> Véase “La justicia supranacional”, de Carlos de Miguel y Alonso, Seminario de Estudios Internacionales “Alvaro Peláez” (C.S.I.C.) de la Universidad de Santiago de Compostela, España, 1964.

En su conclusión, este profesor afirma: “Nos encontramos en un momento crítico del pensamiento político internacional, y la colaboración de carácter supranacional ha llegado por ahora a uno de los momentos más intensos que la historia ha conocido”.

Ello ha permitido a la Comisión Internacional de Juristas, "fundada con el objeto de hacer realidad la fe del hombre de derecho en la justicia y en la libertad humana bajo el imperio del derecho", expresar que "el elemento más significativo de la nueva Convención Americana de Derechos Humanos lo constituye seguramente el recurso individual que consagra, estableciendo así una segunda área internacional en la que el individuo, el simple ciudadano, tiene derecho a hacer uso de un mecanismo de carácter regional, en el caso de que sus derechos fundamentales se vieran en alguna forma menoscabados o violados y que el sistema de protección estrictamente nacional no fuera suficiente para poner remedio efectivo a la situación"<sup>91</sup>.

Queda así abierta, por tanto, para los habitantes de un Estado, ante la ausencia o déficit de tutela por los tribunales nacionales, la instan-

cia internacional, en la que la Corte Interamericana dicta sentencia obligatoria para los Estados Partes de la Convención, "en todo caso en que sean partes" (art. 68, N° 1, de la Convención)<sup>92</sup>.

14.— Llegamos, por ahora, al término de nuestro itinerario concluyendo que el reforzamiento de una justicia especializada de los derechos humanos en nuestro país, debe alcanzarse a través de la actualización y modernización eficaz de los mecanismos orgánicos y funcionales de la justicia constitucional y la conveniente articulación de la misma con la justicia internacional.

Tribunal Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos, son así, las dos instancias válidas para la consecución de esa finalidad.

---

<sup>91</sup> Revista de la Comisión Internacional de Juristas, "Derechos Humanos en el Mundo", N° 5, marzo de 1970, Ginebra, Suiza, p. 1.

<sup>92</sup> Hasta la fecha, Chile no ha aprobado ni ratificado la convención, por lo que, mientras ello no ocurra, no es Estado Parte en la misma y las sentencias de la Corte Interamericana no lo obligan.

## DEBATE Y CONCLUSIONES:

# LIBERTAD Y JUSTICIA

### Síntesis.

La Comisión abordó en general el tema de la protección de los Derechos Humanos, tanto en períodos de normalidad como en situaciones anormales, teniendo como base las ponencias presentadas; en la mayor parte de los temas abordados se llegó a proposiciones que obtuvieron el consenso unánime de los participantes, sin perjuicio de que en otras se han formulado proposiciones alternativas.

### I.— Proposiciones de carácter general

1.— Los Derechos Humanos deben ser objeto de consagración constitucional. La Carta Fundamental debe incorporar a su texto la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y las normas necesarias para asegurar su vigencia. Cualquier restricción a esos derechos fundada en razones de bien común sólo puede ser autorizada por el texto constitucional.

Cualquier reforma de la Carta Fundamental que importe modificaciones al Estatuto Constitucional de los Derechos Humanos debe ser necesariamente sometida a la ratificación del Poder Constituyente Originario mediante referéndum.

2.— Por su carácter de atributos anteriores y superiores al Estado, los Derechos Humanos son irrenunciables e irrevocables. Ni aun la voluntad de una mayoría nacional puede invocarse para suprimirlos o reducirlos.

3.— Los Derechos Humanos, por su jerarquía, requieren de un sistema eficaz y reforzado de protección jurisdiccional, tanto en el campo interno como en el internacional.

4.— Los Derechos Humanos tienen carácter universal y constituyen un patrimonio moral común a toda la humanidad. Su vigencia debe ser objeto de la fiscalización internacional y jamás la denuncia de las violaciones o atentados que se cometan en un país puede ser prohibida o restringida a la comunidad internacional.

El régimen constitucional interno debe reconocer expresamente el efecto obligatorio de las normas sustantivas internacionales sobre Derechos Humanos y el imperio de potestades jurisdiccionales supranacionales, regionales y mundiales.

La insuficiencia de las legislaciones o de los órganos jurisdiccionales internos para asegurar oportuna y eficaz protección de los Derechos



Humanos, sin discriminación alguna, es motivo suficiente para reclamar la intervención de los órganos jurisdiccionales internacionales de control.

5.— La Carta Constitucional debe establecer en términos absolutos la prohibición de la tortura y de los tratos crueles, inhumanos o degradantes. Siempre el órgano jurisdiccional debe estar facultado para fiscalizar, por la vía del recurso de amparo, la observancia de esta prohibición.

Cuando con motivo de la aplicación de una medida restrictiva de la libertad, en los casos excepcionales en que la Constitución lo autorice, la forma de llevarla a la práctica importare infracción a esta prohibición, el Tribunal deberá ordenar el cese inmediato de las condiciones que tornan a la restricción autorizada en un trato cruel, inhumano o degradante.

Deben contemplarse las penas más severas para los responsables de transgredir esta prohibición y la improcedencia de la amnistía y del indulto para estos delitos.

6.— La Comisión estimó que los mecanismos jurídicos existentes en Chile habrían sido más que suficientes para garantizar la debida protección de los Derechos Humanos si ellos se hubieran aplicado cabalmente. Sin embargo, la experiencia recomienda reforzar estos mecanismos para hacer inexcusable su cabal aplicación.

7.— Todo el sistema jurídico y especialmente el procesal debe ser objeto asimismo de revisión para adaptarlo a la finalidad superior de la protección de los Derechos Humanos. Así, por ejemplo, las leyes orgánicas de los servicios del Estado, sean éstos de carácter civil o militar, deben contener normas taxativas en el sentido de que son ilegítimas y no obligan a su cumplimiento las órdenes que consistan en la comisión de delitos contra los Derechos Humanos o que impliquen necesariamente la violación o quebranto de dichos Derechos. En este sentido, la facultad del subalterno requerido para cumplir semejantes órdenes debe ir más allá de la simple representación, porque nadie puede ser compelido por la autoridad o por sus superiores para delinquir.

II.— La Comisión escuchó e hizo suyas las ponencias sobre los temas "La protección jurisdiccional de los Derechos Humanos" y "Garantías procesales relativas a la seguridad personal y el derecho a la justicia".

La protección de los Derechos Humanos requie-

re de dos aspectos: uno, el reconocimiento del Derecho y, luego, del recurso que lo garantice. No obstante, el derecho al recurso es en sí un derecho sustantivo, desde el momento que el ordenamiento jurídico debe consagrarlo específicamente, como lo hace el Art. 8° de la Declaración Universal.

Respecto de la Declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal, deben contemplarse dos vías: la primera, que consagre el derecho a tachar de inconstitucional una ley que pretende aplicarse a un juicio pendiente, es decir, la defensa por la vía de la excepción. Y, segundo, la vía de la acción que aun sin haber juicio pendiente permita demandar la inconstitucionalidad de la ley. La declaración de inconstitucionalidad por esta vía debe producir efectos "erga omnes", es decir, su derogación.

Se reconoció la existencia de una "materia constitucional", es decir, un campo del derecho específico, como lo son el civil, el penal, el laboral, etc. La protección de los Derechos Humanos es esencialmente una materia constitucional y, en consecuencia, ella debe quedar radicada en el órgano que conoce de las materias constitucionales.

La Comisión reconoció la importancia y trascendencia histórica del recurso de amparo, destacándose los principales principios que lo inspiran: su carácter de acción popular, su urgencia, su carácter reparatorio (restablecer el imperio del Derecho) y preventivo (impedir una perturbación eventual de la libertad); el principio inquisitivo, que permite al Tribunal investigar la verdad y no sólo contentarse con el informe de la autoridad; la concentración; la inmediación, que permite al Tribunal investigar por sí mismo la verdad; la mediación, que permite requerir informes a la autoridad. Ha sido el incumplimiento de estos principios lo que ha provocado el problema de los detenidos desaparecidos, forma de atentado contra los Derechos Humanos en que, bajo la negativa del arresto por la autoridad, se pretende eludir el control jurisdiccional, y, desde luego, la eficacia del recurso de amparo. La Comisión estima que el desaparecimiento de personas es un problema humano y moral sujeto al pleno control jurisdiccional y, además, que implica una ineludible responsabilidad gubernamental y de toda la institucionalidad.

La eficacia del recurso de amparo será mayor al existir jueces justos, imparciales y dotados de atribuciones que estén dispuestos a ejercer.

El recurso de protección debe ser reforzado de tal modo que sea una herramienta eficaz para

resguardar los Derechos Humanos distintos de la libertad en sus diversas manifestaciones, entendiéndose que el recurso procede en caso que la trasgresión a un Derecho Humano esté radicada en personas determinadas.

Los procesos ordinarios constituyen también garantía de los Derechos Humanos en la medida que se cumpla con las exigencias que configuran el debido proceso de derecho.

En cuanto al órgano jurisdiccional se formularon dos proposiciones, que en el fondo coinciden en la necesidad de reforzar el sistema jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos. Mientras para algunos dicha protección debe quedar radicada en los Tribunales Ordinarios superiores del Poder Judicial, hubo quienes pensaron que, por referirse la protección de los Derechos Humanos a una materia constitucional, debe ser una Corte constitucional la que asuma tal superior misión.

### III. Los regímenes de emergencia y el resguardo de los Derechos Humanos.

1.— El objeto de los regímenes de emergencia debe ser siempre la defensa del orden constitucional; su consagración en la Constitución y en la Ley obedece al reconocimiento de que frente a situaciones anormales que puedan alterar la vigencia del estado de derecho y afectar los Derechos Humanos es preciso dotar a las autoridades de las facultades necesarias para superar la anomalía y asegurar la subsistencia del régimen de Derecho.

2.— Los regímenes de emergencia deben regularse en la Carta Fundamental, tanto en lo relativo a las causales de su declaración como a las facultades excepcionales que, en cada uno de ellos, se confiere a las autoridades.

3.— Las causas que justifican la declaración de un régimen de emergencia deben señalarse taxativamente en la Constitución y sólo pueden consistir en circunstancias actuales, graves y precisas que objetivamente produzcan el efecto de alterar las bases de la normal convivencia social. La caracterización de estas causas generadoras de la inestabilidad institucional que justifican la implantación de un régimen de emergencia debe también contenerse en el texto constitucional.

4.— A cada régimen de emergencia deben corresponder facultades taxativamente establecidas en la Constitución; el ejercicio de tales facultades sólo puede afectar aquellos derechos

cuya restricción resulte estrictamente necesaria para la superación de la anomalía que lo motivan y debe mantenerse la plena vigencia de los demás derechos no susceptibles de restricción. Estas atribuciones deben ser expresas, determinadas y limitadas.

5.— La declaración de los estados de emergencia debe corresponder siempre a un Poder distinto de aquel que mediante tal declaración incrementa sus facultades. Repugna al estado de derecho la autoconcesión de facultades por la misma autoridad encargada de ejercerlas.

Los estados de emergencia originados por causa de conmoción interna deben ser siempre declarados por el Órgano Legislativo; el Órgano Ejecutivo puede declarar por sí solo únicamente los estados que tienen su causa en ataque externo.

6.— Los regímenes de emergencia no pueden importar restricción del ejercicio de las facultades normales de los diferentes poderes del Estado; en estas situaciones en que el Poder Ejecutivo incrementa sus facultades cobran mayor importancia los mecanismos de control por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, para la oportuna corrección de su ejercicio abusivo; el texto constitucional debe reforzar estos mecanismos de control durante la vigencia de los regímenes de excepción y también los destinados a hacer efectiva la responsabilidad por el ejercicio abusivo.

7.— Los regímenes de emergencia deben siempre decretarse para regir por un lapso determinado y limitado estrictamente a la duración necesaria para superar la situación de anomalía que constituye su causa.

8.— Durante los regímenes de emergencia sólo puede restringirse la libertad personal por lapso limitado, transcurrido el cual el afectado debe ser puesto a disposición de un Tribunal, acusado de delito determinado o quedar en libertad. La circunstancia de que no se le formule acusación dentro del plazo establecido en la Constitución debe traer consigo ipso facto la caducidad de la medida restrictiva.

9.— Bajo ningún respecto o circunstancia pueden ser objeto de restricción o supresión el derecho a la nacionalidad y el derecho de los nacionales a permanecer en el país o a regresar a él. Sólo en virtud de sentencia judicial ejecutoriada estos derechos pueden ser suprimidos o restringidos.

10.— El desarrollo de las bases constituciona-

les de los regímenes de emergencia y la reglamentación de su ejercicio deben ser materia de una ley de jerarquía superior a la de la ley común, cuya aprobación o modificación debe estar sujeta a normas restrictivas similares a las que rijan para la modificación de la Carta Fundamental.

11.— Las facultades otorgadas al Ejecutivo en períodos de emergencia son indelegables en autoridades subalternas no sujetas a responsabilidad política.

**IV.— Servicios de policía y seguridad.**

La Comisión estimó que el resguardo eficaz de los Derechos Humanos es incompatible con la existencia de servicios de seguridad de carácter

secreto, autónomos y liberados de todo mecanismo de control y responsabilidad.

Estos servicios deben ser:

1.— Públicos, tanto en lo que se refiere al conocimiento de su existencia y organización, como en sus atribuciones y procedimientos.

2.— Responsables de sus actos, dependientes en su operación y sometidos al control jurisdiccional de sus actividades relativas a la seguridad interior.

3.— La misión esencial de estos servicios debe consistir en la protección del régimen democrático y, por consiguiente, su estructura debe insertarse en la organización de un estado democrático.

# **COMISION 3**

## **Derechos Económicos y Sociales y el Orden Económico**

**TEMA 1**

**DIMENSIONES ECONOMICAS  
DE LA POBREZA**

**Oscar Muñoz**

**TEMA 2**

**ECONOMIA Y DERECHOS HUMANOS**

**Humberto Vega**

**TEMA 3**

**DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION LABORAL**

**Sergio Fernández A.**

**DEBATE Y CONCLUSIONES:  
DERECHOS ECONOMICOS  
Y SOCIALES  
Y EL ORDEN ECONOMICO**

# Tema 1 DIMENSIONES ECONOMICAS DE LA POBREZA

\* Oscar Muñoz - Economista

Esta exposición trata sobre los derechos económico-sociales. El tema será abordado desde el punto de vista de las dimensiones económicas que asume la pobreza. La exposición está organizada en tres partes. En la primera se define y justifica el enfoque, así como se aportan antecedentes sobre la magnitud del problema de la pobreza. En la segunda parte se analiza la base estructural asociada a las situaciones de pobreza extrema, y en la tercera, algunos criterios para definir estrategias de desarrollo que enfrentan eficazmente el problema.

## EL TEMA DE LA POBREZA

Conviene justificar por qué el tema de los derechos económico-sociales se centra en el problema de la pobreza. La razón fundamental es porque creemos que, en definitiva, el problema del incumplimiento de ciertos derechos socio-económicos se relaciona con la falta de acceso de grandes masas de población a los bienes y servicios de consumo básico, indispensables para una subsistencia humana digna.

El derecho a la alimentación, a mantener una familia, el empleo, a la seguridad social, en el fondo se puede resumir como el derecho de la población al acceso de bienes y servicios básicos. La carencia de este acceso a los elementos más fundamentales para la subsistencia es lo que podemos llamar pobreza o pobreza extrema, según los casos.

Con todo, debe reconocerse una diferencia entre estos derechos sociales y los derechos humanos de carácter jurídico e individual. Los derechos sociales y económicos están muy estrechamente vinculados a las estructuras económicas y sociales y, por lo tanto, a menudo están condicionados por factores que sobrepasan aún las voluntades mejor intencionadas. Ni siquiera las sociedades más desarrolladas están exentas de violar algunos de estos derechos económicos en la medida en que hay sectores de la población que no tienen acceso a ciertos bienes y servicios básicos debido, por ejemplo, al desempleo y a las crisis económicas. Sin perjuicio de las responsabilidades individuales que puedan tener las autoridades públicas por sus decisiones de políticas económicas y sociales, existen situaciones estructurales, de carácter histórico, relacionadas con la organización de los sistemas económicos que les crean obstáculos a ciertos grupos de la población para acceder a los bienes de consumo básico.

En este sentido, entonces, el tema de los derechos económicos y sociales tiene una connotación distinta a la de los derechos individuales,

---

\* Versión revisada de la exposición hecha por el autor en el Simposio.

y, por lo tanto, también requiere de soluciones diferentes:

Con todo, la historia económica nos muestra que en los dos últimos siglos, y especialmente en el último medio siglo, el mundo ha desarrollado su potencial de fuerzas productivas a un punto tal que quizás, por primera vez en nuestra época, puede decirse que el conocimiento, la tecnología y la capacidad productiva permiten satisfacer la totalidad de las necesidades básicas de la población mundial. Si ello no sucede, cada vez más se debe principalmente a las formas de organización económica, a la organización de las sociedades, al manejo que se hace de las políticas económicas y sociales. Desde luego, detrás de estos aspectos hay problemas de conciencia social y problemas de orden político. Pero una manera de ir creando conciencia social y política sobre la necesidad de actuar, es mostrando dónde radican aquellos factores propios de las estructuras económicas que deben ser modificados. A esto nos referimos más adelante.

Veamos primero cuál es la magnitud global del problema de la pobreza, es decir, cuál es el tamaño de la población que sufre las consecuencias más extremas. La información sobre este tema es extremadamente deficiente y recién hace muy pocos años se ha empezado a tomar conciencia, tanto a nivel de las organizaciones

mundiales como de los Estados, y, por lo tanto, se han empezado a generar algunas informaciones y estadísticas. Estas no tienen por objeto más que señalar la realidad del problema en términos muy gruesos y de ninguna manera exactos. Si consideramos el conjunto de los países en desarrollo, sin incluir China y el Medio Oriente, tenemos una población de 1.200 millones de personas, de las cuales el Banco Mundial estima que aproximadamente 370 millones, es decir, algo así como la tercera parte, estaría sumida en una pobreza extrema. ¿Qué quiere decir "pobreza extrema"? Ha surgido mucha discusión cuando se ha tratado de conceptualizar y analizar el problema a nivel mundial. En efecto, lo que podría ser pobreza extrema en un país determinado puede no tener nada que ver con lo que es la extrema pobreza en otro país. La línea divisoria o "umbral de pobreza" que se ha utilizado para llegar a ese resultado queda determinada por un nivel de ingreso per cápita de 50 dólares al año. Es decir, la población que en los países en desarrollo es cercana a los 50 dólares al año son 370 millones de personas. Si este umbral de pobreza se sube a los 75 dólares al año, esa cifra aumenta a cerca de 600 millones de personas. Estos valores se han determinado para 1969.

En el cuadro N° 1 se presenta un resumen de la situación por continentes.

CUADRO N° 1

POBLACION POR DEBAJO DE UMBRALES DE POBREZA (1969)

	Población total (millones de personas)	Población con menos de US\$ 50 al año (*) (millones de personas)	Población con menos de US\$ 75 al año (*) (millones de personas)
América Latina	244	27 (11%)	42 (17%)
Asia (excluida China)	872	320 (37%)	499 (57%)
Africa	84	24 (28%)	37 (44%)

Fuente: H. Chenery y colaboradores, Redistribución con crecimiento, Bco. Mundial (\*). Entre paréntesis, el porcentaje con respecto a la población total.

La mayor concentración de pobreza extrema está en el Asia, y particularmente en la India, Pakistán y Birmania. Más de la mitad de su población está en situación de grave pobreza. En el caso de Latinoamérica, si bien hay un mayor número de personas en situación de grave pobreza que en Africa, con respecto a su población el porcentaje es menor. Las mayores concentraciones de pobreza en América Latina se

encuentran en Brasil, México, Colombia, Ecuador y Perú.

Este método para diagnosticar la magnitud del problema de la extrema pobreza está expuesto a una serie de objeciones. En efecto, al trazar una línea de pobreza común para todos los países en desarrollo no se considera una serie de factores que le dan un significado muy diferen-

te de un país a otro. Algunos de esos factores son: las diferencias en los precios relativos de los bienes y servicios básicos de consumo; las necesidades básicas que deben ser satisfechas presentan también grandes variaciones entre los países, y aun dentro de un país; la capacidad de producir bienes para el autoconsumo; la importancia del sector público en la provisión de ciertos servicios gratuitos, etc.

Con respecto a las diferencias de precios relativos de los bienes básicos, la Organización Internacional del Trabajo ha estimado que una canasta típica de bienes consumidos por los pobres que en Europa Occidental cuesta un dólar, en Asia costaría 20 centavos, en África 23 centavos, y en América Latina 36 centavos<sup>1</sup>.

Por lo tanto, una línea de pobreza de 100 dólares al año para Asia, en Europa Occidental sería de 500 dólares, en África de 115 dólares, y en América Latina de 180 dólares. Con estas líneas de pobreza, la situación de América Latina resulta ser más grave que lo mencionado antes, ya que habría 118 millones de personas o un 43 por ciento de la población con un ingreso inferior al mencionado; si se considera sólo la mitad de ese ingreso mínimo, habría 73 millones de personas, o un 27 por ciento de la población<sup>2</sup>.

Este diagnóstico tiende a coincidir con el que resulta de aplicar un método distinto. Se trata de determinar la población en grave pobreza a partir del costo anual per cápita de adquirir una dieta mínima equilibrada, según criterios nacionales propios de cada país. En base a estimaciones hechas por CEPAL para varios países latinoamericanos, se concluyó que un 35 por ciento de la población tenía ingresos inferiores a ese costo mínimo. Para Chile, ese costo mínimo se estimó en 225 dólares (poder adquisitivo de 1960), y la población afectada, en 29 por ciento<sup>3</sup>. Otro estudio independiente para Chile, que consideró además de las necesidades de alimentación, las de educación, salud y vivienda, diagnosticó también que un 34 por ciento de las familias chilenas a fines de la década pasada no alcanzaba a cubrir con sus ingresos esas necesidades básicas<sup>4</sup>. Esto representaba alrededor de 465 mil familias, de las cuales unas 129 mil se hallaban casi en la indigencia<sup>5</sup>.

1. OIT. Empleo, crecimiento y necesidades esenciales, Ginebra, 1976, p. 23.

2. Ibid.

3. ILPES, "La pobreza crítica en América Latina. Algunos problemas y sugerencias para la elaboración de una estrategia de erradicación", mimeógrafo, 1977.

4. René Cortázar, "Necesidades básicas y extrema pobreza", Estudios CIEPLAN, N° 17, cuadros Nros. 19 y 20.

5. Ibid.

Un factor que alivia en parte esta situación es la provisión de servicios gratuitos o subsidiados por el sector público. Aunque los servicios públicos benefician en general a todos los grupos de población, un estudio reciente mostró que en 1969 los beneficios netos derivados de los gastos públicos (descontados los pagos tributarios), representaron un 32 por ciento de mayor ingreso real para el estrato más pobre de la población, un 7 por ciento para el estrato medio y un menor ingreso real de 7 por ciento para el estrato más alto. Esto demuestra que el Estado tiene un importante papel redistributivo y de alivio de la pobreza, por lo que una disminución muy grande en el tamaño del Estado tiende a afectar negativamente a los sectores más pobres<sup>6</sup>. Otro problema que ha existido con respecto al papel redistributivo del Estado es que muchos de los pobres no tienen acceso a los servicios públicos por no estar afiliados a los sistemas previsionales o por carecer de otros elementos mínimos para aprovechar las oportunidades existentes, como en el caso de la educación.

Este tema nos permite pasar a la segunda parte, para referirnos a algunos aspectos propios de la estructura económica y social que están en la raíz de la generación de la pobreza.

#### *Orígenes estructurales de la pobreza*

¿Es la pobreza un problema histórico no resuelto, pero en vías de serlo a través del crecimiento económico? ¿O es un problema que es generado y producido por el propio crecimiento? De la respuesta a estas preguntas depende gran parte de las políticas y estrategias destinadas a erradicarla.

En primer lugar, conviene mirar nuevamente la experiencia histórica mundial para delimitar el problema. A lo largo del siglo XX el proceso de desarrollo se ha regido por formas de organización económica muy diferente. No sólo encontramos una diferenciación entre países capitalistas y socialistas, sino que dentro de cada grupo hay también modelos distintos. Por ejemplo, dentro del mundo capitalista desarrollado están los países con fuerte predominio de la economía de mercado y aquellos que pusieron un mayor énfasis en la planificación. Entre los países socialistas también se pueden encontrar grados muy desiguales de descentralización, uso del mercado y orientación del aparato productivo. En general, los países capitalistas desarro-

6. El papel redistributivo del Estado se ha visto afectado a partir de 1973 por la importante reducción de los gastos fiscales en sectores sociales, per cápita.

llados han logrado eliminar las formas más extremas de la pobreza, como problema masivo, aun cuando puedan subsistir algunas minorías afectadas por la pobreza. También se reconoce que en los países socialistas las formas extremas de pobreza han sido reducidas o eliminadas, incluso en casos de países de ingreso per cápita bajo, como la China.

Un índice muy simple de la desigualdad económica se puede obtener de la comparación entre el porcentaje del ingreso personal que percibe el 10 por ciento más rico de la población y el 20 por ciento más pobre. En el cuadro Nro. 2 se presentan las que podrían considerarse estructuras típicas de las desigualdades para distintos tipos de países.

CUADRO N° 2

**ESTRUCTURAS TIPICAS DE LAS DESIGUALDADES DE INGRESOS PERSONALES A FINES DE LA DECADA DEL 60.**

Países	Porcentaje del ingreso personal percibido por:	
	20% más pobre	10% más rico
Capitalistas desarrollados <sup>1</sup>	4,7	29,0
Europeos Nórdicos <sup>2</sup>	4,2	30,0
Europeos Orientales <sup>3</sup>	10,5	19,1
América Latina <sup>4</sup>	3,7	44,0
Chile	4,8	41,3

Debe recordarse que estos índices de desigualdad sólo consideran los ingresos percibidos por las personas y omiten, por lo tanto, los beneficios recibidos por la prestación de servicios públicos. En algunos países éstos alcanzan magnitudes importantes, por lo que allí la desigualdad real es menor de la que se registra estadísticamente.

<sup>1</sup> Promedio simple de Francia, Alemania Occidental, Inglaterra, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Japón.

<sup>2</sup> Promedio simple de Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia.

<sup>3</sup> Promedio simple de Alemania Oriental, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Yugoslavia.

<sup>4</sup> Promedio simple de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay.

Fuente: Shail Yain, *Size Distribution of Income*, Banco Mundial.

De la observación del cuadro llama la atención el alto grado de desigualdad que existe en América Latina, comparado con el de las otras regiones mencionadas. Por supuesto, esa desigualdad relativa no es mayor de la que prevalece en la mayoría de los países en desarrollo. En América Latina, los países con menor desigualdad relativa a fines de la década pasada eran Costa Rica y Uruguay, mientras que en el extremo opuesto se encontraban países como Ecuador, Perú y Brasil.

La experiencia de América Latina es que el crecimiento económico acelerado que ha experimentado en los últimos quince o veinte años no ha conducido a una disminución de las desigualdades y en algunos casos, por el contrario, el crecimiento ha estado acompañado por una extensión de la pobreza. Para el conjunto de la región se estima que el 20 por ciento más pobre de la población vio aumentar su ingreso en cerca de 4 por ciento entre 1960 y 1970, el que se compara muy desfavorablemente con el 18 por ciento de crecimiento para el estrato más rico (10 por ciento de la población de mayores ingresos)<sup>7</sup>. En términos de poder adquisitivo esto se tradujo en que el grupo más pobre obtuvo 2 dólares per cápita adicionales en ese período mientras que el grupo más rico obtuvo 292 dólares adicionales.

Se desprende que si bien es cierto los sectores pobres mejoraron levemente su ingreso en términos absolutos, la magnitud es tan pequeña frente a la que recibieron los sectores más acomodados que puede hablarse de un empobrecimiento relativo. Incluso podría ser un empobrecimiento absoluto si se considera que con un crecimiento tan desigual desaparecen muchos bienes de consumo básicos que son adquiridos por los pobres o que con la urbanización y las migraciones, los grupos urbanos pobres se ven obligados a adquirir y costear bienes que no necesitaban en el campo (por ejemplo, la vivienda, el transporte).

¿Qué características estructurales tiene el proceso de desarrollo que conducen a estos resultados?

Una de las explicaciones que viene teniendo una aceptación creciente se basa en la estructura de los mercados del trabajo que se ha estado conformando. Puesto que las remuneraciones del trabajo son la fuente básica de ingresos para la mayoría de la población, la evolución que sigan éstas es determinante de las desigualda-

<sup>7</sup> Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, primer semestre 1976.



des (habida cuenta, por supuesto, de que la distribución de la propiedad sigue siendo una de las causas fundamentales de las desigualdades).

Simplificando el problema, se ha detectado en los países latinoamericanos la existencia de una heterogeneidad de mercados laborales con características muy diferenciadas entre sí. En primer lugar está la distinción entre mercados rurales y urbanos. Entre estos últimos se reconocen los sectores formales y los sectores informales. Los primeros se caracterizan porque las contrataciones se rigen por condiciones establecidas legalmente, es decir, dentro de un marco jurídico que busca proteger ciertos intereses mínimos de los trabajadores. Los sectores informales comprenden todos aquellos mercados que no se sujetan a marcos jurídicos, sino tan sólo las condiciones de oferta y demanda, con el agravante de que la oferta está constituida por trabajadores sin calificación, sin recursos o con una cantidad mínima de ellos, todo lo cual incide en muy baja productividad, inestabilidad de las ocupaciones y remuneraciones de subsistencia. Aquí suelen incluirse los trabajadores por cuenta propia no profesionales, empleados domésticos, trabajadores de pequeños talleres artesanales y de reparación.

Estos mercados informales urbanos han aparecido ante la incapacidad de los sectores productivos de crear puestos de trabajo a un ritmo y velocidad adecuados al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Ello se debe en parte a problemas de demanda de trabajo, como el sesgo intensivo en capital de las tecnologías modernas, debido a su necesaria importación desde los países avanzados; a la insuficiencia de la inversión interna; a una excesiva dispersión de la producción, entre muchos, bienes que a menudo requieren técnicas con mucha utilización de capital; y a políticas económicas inadecuadas, que no consideraron los efectos sobre la creación de empleos productivos.

También se deben a problemas relacionados con la oferta de trabajo, como la intensidad de las migraciones rural-urbanas, estimuladas por el lento crecimiento agropecuario y por las expectativas a veces, falsas, de un mejor empleo urbano; o como los desajustes entre el tipo de calificaciones provistos por los sistemas educativos y las necesidades experimentadas por las nuevas actividades.

Los trabajadores que no encuentran empleos en las actividades de mayor productividad deben, entonces, para subsistir y no permanecer abiertamente desempleados, llevar a cabo toda clase de tareas informales, de discutible necesidad social y muy bajos ingresos. Ellos constituyen una masa de trabajadores subempleados,

que representan un potencial no utilizado de recursos humanos. Se ha estimado que aproximadamente el 37 por ciento de los trabajadores urbanos en los países más grandes e industrializados de América Latina está afectado por el subempleo<sup>8</sup>. En Chile esa tasa sería del 38 por ciento según una fuente<sup>9</sup> y entre 28 a 30 por ciento, según otra<sup>10</sup>.

En estudios más específicos, para algunas ciudades latinoamericanas, se ha estimado que los trabajadores informales perciben ingresos entre un 30 y un 70 por ciento más bajos que los ingresos de sectores formales, independientemente del nivel de escolaridad, de la categoría ocupacional, de la edad y sexo, o del tipo de actividad económica en que se encuentran<sup>11</sup>.

La gravedad de esta situación está en que el empleo informal en América Latina creció a un ritmo casi el doble más rápido que el del empleo formal en la década del 60<sup>12</sup>. Es decir, las oportunidades de empleos productivos siguieron creciendo más lentamente que las necesidades. En Chile, sin embargo, ocurrió la tendencia opuesta, ya que según una investigación, el empleo informal habría bajado, como proporción de la población económicamente activa urbana de entre 28-30 por ciento a 24-25 por ciento, entre 1960 y 1970<sup>13</sup>.

La relevancia del problema del empleo para explicar la pobreza urbana se verifica cuando se comprueba que es en los sectores informales donde se concentran los grupos pobres. Desde luego, a nivel nacional, la mayor concentración de pobreza se tiene en los sectores rurales. Del 34 por ciento de población que no alcanzaba a satisfacer sus necesidades básicas en Chile, casi 42 por ciento estaba localizado en los sectores rurales<sup>14</sup>, y particularmente en las áreas de minifundios<sup>15</sup>. Del resto, localizado en los sec-

8 Paulo Souza y Víctor Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas", mimeógrafo, PREALC, 1977.

9 Ibid.

10 Dagmar Raczyski, "Características del empleo urbano en Chile". Estudios CIEPLAN, Nro. 23, p. 11.

11 Souza y Tokman, op. cit.

12 PREALC, El problema del empleo en América Latina, 1976, p. 7.

13 Raczyski, op. cit. Con todo, es probable que en los últimos años el subempleo haya aumentado fuertemente si se consideran las tasas recientes de desocupación y el significado del Plan de Empleo Mínimo.

14 Cortázar, op. cit.

15 Pilar Vergara, "Naturaleza, localización geográfica y condicionantes fundamentales de la pobreza rural", Estudios CIEPLAN, Nro. 9.

tores urbanos, un 32 por ciento pertenecía a sectores informales y un 26 por ciento a sectores formales. Pero en relación a su propia población, los pobres del sector rural representaban un 66 por ciento, los del sector urbano informal un 42 por ciento y los del sector urbano formal un 17 por ciento<sup>16</sup>. Esto indica que la pobreza urbana está predominantemente ligada al problema de la falta de oportunidades de trabajo en los sectores formales.

Los antecedentes examinados permiten intentar una respuesta a la pregunta planteada al comienzo de esta sección. Ellos sugieren que la pobreza es un fenómeno que se liga a la orientación del proceso de desarrollo.

Esto ocurre en la medida que los aumentos de ingresos y de productividad tienden a concentrarse predominantemente en los sectores urbanos modernos, con menoscabo de mayores oportunidades de empleo; y que al mismo tiempo esos sectores modernos desarticulan formas tradicionales de producción, de menor productividad pero que permitían mantener empleos con ingresos de subsistencia. Por otra parte, se inducen migraciones sin posibilidades reales de encontrar trabajo, por lo que se constituye una gran masa de trabajadores subocupados que queda expuesta a las condiciones de extrema pobreza.

Sin perjuicio de las políticas contra la pobreza que puedan adoptar los Estados, es evidente que se impone una revisión profunda de las estrategias de desarrollo que se han impulsado en el pasado.

#### *Las estrategias de desarrollo*

El supuesto implícito de las estrategias tradicionales de desarrollo era que el crecimiento de los sectores modernos debería traducirse a la larga en un "rebalse" de sus beneficios a favor de los sectores más pobres. Bajo el eslogan de "crecer primero y redistribuir después", se trató de repetir las experiencias clásicas del desarrollo. Sin embargo, la experiencia actual está mostrando que, dados los grandes desniveles tecnológicos y de ingresos existentes entre sectores modernos y sectores informales, entre ricos y pobres, es muy difícil que el crecimiento de los primeros pueda reorientarse después para beneficiar a los segundos. Se tiende a implantar una organización de la economía y un sistema institucional que excluye más o menos sistemáticamente a grandes masas de población, las que se ven cada vez más empobrecidas.

A partir de estas premisas se viene planteando con mayor insistencia un nuevo enfoque para definir las estrategias de desarrollo<sup>17</sup>. Algunos criterios básicos que orientan este nuevo enfoque se pueden resumir de la siguiente manera:

1) Cambiar el criterio de éxito, desde la tasa de crecimiento del producto nacional, que ha sido el indicador clásico, hacia la satisfacción de necesidades básicas por grupos cada vez más numerosos de población. El énfasis se pondría en el mejoramiento sistemático de indicadores que reflejan la calidad de los niveles de vida, como niveles de nutrición, expectativa de vida, mortalidad infantil, tasa de alfabetización, etc. A menudo el crecimiento del producto nacional no refleja sino el crecimiento de la disponibilidad de bienes y servicios utilizados por los grupos más ricos.

Al menos, una valorización del crecimiento del producto nacional más acorde con el objetivo de erradicación de pobreza no debiera ponderar cada peso adicional que recibe un pobre con el mismo valor que se le asigna a un peso recibido por un rico, como ocurre en la actualidad. Una medición alternativa de la tasa de crecimiento del producto nacional, que contemple los logros efectivos en el mejoramiento del bienestar de los grupos pobres, debiera atribuirle una mayor ponderación a cada peso adicional recibido por esos grupos, en comparación con los estratos altos.

2) Organizar el esfuerzo inversionista y productivo de la economía de tal modo de acelerar el crecimiento del ingreso y la productividad de los grupos pobres. Esto supone políticas globalmente orientadas en dos direcciones:

a) Expansión de los sectores modernos principalmente en base al crecimiento del empleo. Siendo éstos los sectores con mayor potencial dinámico, debe tratar de orientarse ese dinamismo hacia una mayor generación de empleos;

b) expansión de los sectores y actividades informales, de pequeña y mediana empresa, a través de una mayor productividad y una mayor dotación de recursos de capital, sin que esto se traduzca necesariamente en reducción de sus niveles de uso de mano de obra. Por su propia naturaleza, estas actividades utilizan técnicas empleadoras de mano de obra; por lo tanto, una asignación de recursos de inversión hacia ellos puede traducirse en expansión de sus equipos y facilidades que les permita incrementar el número de ocupados al mismo tiempo que su pro-

<sup>16</sup> Cortázar, op. cit.

<sup>17</sup> Mahlab ul Haq, *The Poverty Curtain, Choices for the Third World*, Columbia University Press, N. Y., 1976.

ductividad. Esto supone crear y desarrollar un aparato institucional crediticio, de asistencia técnica y de comercialización, que les abra a estas actividades un acceso real a los recursos. El Estado debe asumir un rol fundamental en este aspecto<sup>18</sup>.

3) Desde el punto de vista del ahorro nacional y del consumo, una estrategia de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres requiere un gran esfuerzo de ahorro que se traduzca en una elevación de la tasa de inversión nacional y de la capacidad productiva. Esto a su vez implica un sacrificio de los aumentos de consumo. En particular, para ser compatible una limitación en la expansión del consumo nacional con la satisfacción de las necesidades básicas, —lo que puede implicar un crecimiento significativo del consumo de los grupos pobres—, es necesario que se limite fundamentalmente el mayor consumo de los grupos altos y medios. Para esto debe utilizarse tanto la política fiscal, tributaria y arancelaria, como la política de inversiones.

Se trata de asignar la inversión (o las importaciones, según el caso) en forma preferente hacia aquellos usos que provean los bienes nece-

sarios para el consumo de los grupos pobres. Nada se obtendría con un aumento del ingreso de éstos si no se incrementa también la disponibilidad de los bienes que ellos consumen.

4) Dentro de los lineamientos anteriores, tiene sentido el esfuerzo de hacer más eficiente la economía, especializando la producción en aquellos rubros que presentan una mayor potencialidad relativa, e importando los bienes en los que el país no tiene grandes posibilidades de crecimiento.

Por último, cabe señalar que la aplicación de una estrategia de desarrollo orientada a satisfacer las necesidades de los grupos más pobres no puede resultar de una decisión voluntarista de grupos tecnócratas, por muy bien intencionados que ellos estén. Tal estrategia sólo puede ser viable si se apoya en una decisión política de las grandes mayorías nacionales, como para hacer factibles los esfuerzos y sacrificios que demandan tales objetivos. Sin un sentido de solidaridad, justicia social y participación democrática es impensable que las necesidades de los sectores más empobrecidos y excluidos en las grandes decisiones nacionales se constituyan efectivamente en prioritarias en la gran tarea del desarrollo.

<sup>18</sup> Una discusión más detallada de este enfoque se encuentra en Alejandro Foxley y Oscar Muñoz, Políticas de empleo en economías heterogéneas. Estudios CIEPLAN, Nro. 1.

# Tema 2 ECONOMIA Y DERECHOS HUMANOS

Humberto Vega - Economista

## I. INTRODUCCION

En los capítulos iniciales del Canto General de Neruda se puede distinguir una doble búsqueda del poeta. Por una parte, tratará de encontrar los orígenes del hombre y el pueblo americano: "Desde la paz del búfalo / hasta las azotadas arenas / de la tierra final, en las espumas / acumulados de la luz antártica, / y por las madrugueras despeñadas / de la sombría paz venezolana, / te busqué padre mío, / joven guerrero de tiniebla y cobre / ..." (1). Por otra parte, la persecución de sus orígenes le descubre una nueva interrogante acerca de su naturaleza, de su más profunda y auténtica identidad: "¿Qué era el hombre? ¿En qué parte de su conversación / abierta / entre los almacenes y los silbidos, en cuál de sus / movimientos metálicos / vivía lo indestructible, lo imperecedero, la vida?" (2).

El investigador o profesional de las Ciencias Sociales encuentra en la historia de las sociedades humanas el mismo fenómeno que origina la búsqueda nerudiana, pero transformada en una doble tensión que inexorablemente lo envuelve y lo aprisiona, una contradicción nunca resuelta que cruza la existencia social e individual. Por una parte, el estudio de la historia de las sociedades muestra el carácter transitorio de las instituciones, valores, estructuras y sistemas que la componen. Por otra parte, descubre un vínculo permanente, una identidad común entre individuos, familias y grupos de la especie humana que permite a los hombres hurgar en sus orígenes, conocer su evolución, reconocerse en el tiempo y en el espacio, explicar la generación del presente en el pasado y concebir la historia de la humanidad como una unidad que va mostrando en un doloroso y dialéctico despliegue, no como soluciones acabadas sino como problemas y anhelos por realizar, la más auténtica y plena naturaleza humana (3).

La comprensión de que la búsqueda y la realización de lo más esencialmente humano la realizan los pueblos y los hombres desde lo transitorio, es imprescindible para plantear la re-

- 1) Pablo Neruda, **Canto General I. La lámpara en la tierra**, "Amor, América", Pág. 9, Editorial Losada. Buenos Aires, Tercera Edición, 1968.
- 2) Pablo Neruda, op. cit., II. "Alturas de Machu Picchu". Pág. 29.
- 3) Ver: Tomás Moulian, "Democracia y Movimiento Obrero". Artículo en *Análisis* N° 4, Año 1.

lación entre Economía y Derechos Humanos. En efecto, la historia económica de las sociedades muestra que los sistemas económicos o modos de producción están sujetos al cambio y a la sustitución por nuevas formas de organización económica de la sociedad. Esto ocurre desde la economía de producción comunitaria primitiva, pasando por las formas esclavistas, feudales, mercantiles hasta los actuales sistemas capitalistas y socialistas en países con muy distinto nivel de desarrollo; se puede ejemplarizar lo efímero de los sistemas en una visión de síntesis de la historia humana, y la capacidad creciente de los hombres para transformar la naturaleza y las estructuras de la sociedad en función de sus ideales permanentes.

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, lo que analizaremos específicamente en este artículo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son una expresión histórica de esta búsqueda permanente por una vida humana plena, capaz de responder a los requerimientos genuinos de su más esencial naturaleza.

La lectura atenta del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su contrastación con la realidad nacional nos lleva a concluir que estos derechos o no se cumplen en absoluto, como son los establecidos en el artículo 8° relativos a la organización y funcionamiento de los sindicatos, o sólo se cumplen parcialmente, como son todos los restantes (4). El cumplimiento parcial se refiere a dos aspectos que dicen relación con la aplicación de parte de los derechos establecidos en cada artículo o con su aplicación a sectores de la población, marginando a grupos importantes de la misma, como es el caso del derecho a trabajar en situaciones de elevada desocupación abierta o encubierta, la que vienen sufriendo desde 1974 grupos importantes de trabajadores chilenos.

A mi juicio existe una pregunta fundamental en relación a la actual problemática de Economía y Derechos Humanos en Chile, a saber: ¿La suspensión parcial o total de los derechos económicos, sociales y culturales es una medida transitoria o su negación responde a una característica intrínseca del modelo económico y del proyecto de sociedad aplicado por el actual Gobierno?

Trataré de realizar a continuación un intento esquemático de responder a esta pregunta, su-

4) Esta afirmación no implica que los derechos del Pacto sean los únicos que no tienen plena vigencia en Chile.

jeta a las limitaciones propias de un artículo de este género.

## II. DERECHOS HUMANOS Y MODELO DE DESARROLLO

El modelo de desarrollo económico que está tratando de aplicar en Chile, desde septiembre de 1973, el Gobierno Militar, se expresa con fidelidad en los objetivos de largo plazo de la política económica (5). Los rasgos principales de este modelo son los siguientes:

1.— Un sistema de propiedad privada irrestricta de los medios de producción. El carácter sacrosanto de la propiedad rige en forma indiferente a la nacionalidad de los propietarios y al tamaño que alcancen sus propiedades.

2.— Un sistema de asignación de los recursos productivos y de distribución de los bienes y beneficios basado en el libre funcionamiento de los mercados. La libre competencia rige para todos los mercados, cualquiera sea su estructura (monopolio, oligopolio, monopsonio y competencia perfecta), y cualquiera sea el bien que se transe (pan, trabajo, joyas y medicamentos).

3.— Rol dominante y determinante del capital privado, nacional y extranjero. Los "empresarios", que son el brazo ejecutivo del capital, deciden qué, cómo, cuánto y para quién se produce. Los otros grupos sociales tienen un rol secundario y subordinado (léase: trabajadores, técnicos, profesionales y otros).

4.— Limitación a las funciones económicas del Estado que, de promotor del desarrollo económico, protector de los grupos más débiles y regulador de los procesos económicos básicos, se convierte en un corrector "a posteriori" de los efectos económicos y sociales de la libre competencia y en garante de las condiciones institucionales del desarrollo capitalista (especialmente de la propiedad y ganancias de los sectores "dinámicos" del modelo). Las acciones correctoras del Estado están limitadas por la disponibilidad de recursos financieros y el "principio de subsidiariedad", que se conceptualiza y opera en forma muy distinta del que forma parte de la Doctrina Social de la Iglesia Católica (6).

5) Los documentos básicos para corroborar esta afirmación son los siguientes: Declaración de Principios del Gobierno de Chile; las Actas Constitucionales N.os 1, 2, 3 y 4; "El Objetivo Nacional".

5.—Una estrategia de crecimiento económico basada en la liberación del comercio exterior y del mercado interno, modificando la inserción de la economía chilena en el sistema mundial de división del trabajo; entregando a las demandas externas la dinámica y selección de los recursos productivos utilizables. La determinación de qué recursos productivos nacionales se utilicen, y en qué medida, dependerá de las ventajas comparativas de mercado de las actividades económicas internas en relación a la competencia extranjera. El hecho de que las ventajas comparativas sean "de mercado" subraya la importancia no sólo de la calidad de los recursos productivos y de la tecnología, sino también de los factores financieros y comerciales en la realización efectiva de dichas ventajas (7).

La aplicación práctica de este modelo ha significado una profunda transformación de la estructura productiva de la economía chilena, de su modo de funcionamiento y de la estrategia de expansión de sus fuerzas productivas. Estos cambios se han realizado en un régimen político autoritario que pretende legitimar sus medidas apelando a una concepción acientífica de la seguridad nacional, en lo político; y a la "ciencia económica", encarnada en una versión extremista y conservadora de la teoría económica neoclásica, en lo económico (8). Nunca

6) Al respecto, comparar la Declaración de Principios del Gobierno y otros documentos citados con "Quadragesimo Anno", "Mater et Magistra" y "Gaudium et Spes", del Concilio Vaticano II.

7) Ver: Ricardo French-Davis, **Economía Internacional: Teoría y Política para el Desarrollo**, Cap. VIII, FCE. En prensa.

8) No se le puede imputar al pensamiento neoclásico ni menos a todos los economistas neoclásicos un sesgo antidemocrático. En este sentido, la ideología que subyace e impregna la tradición de Chicago no presupone un marco institucional autoritario o dictatorial; por el contrario, en palabras de Frank H. Knight, que ha sido uno de sus más altos exponentes, "la economía moderna es un aspecto del pensamiento moderno y de la visión individualista o 'liberal' de la vida, en que 'capitalismo', o sistema competitivo, o libre empresa es la expresión por el flanco económico de lo que es la democracia para el político": Ver el artículo "Economics", de dicho autor, en el libro: **On History and Method of Economics, Selected Essays**, Pág. 6, The University of Chicago Press, First Phoenix Edition, 1963.

antes en la historia de Chile han tenido más plena vigencia las afirmaciones de Joan Robinson, la gran economista inglesa; de que "entre la multitud de ideas y sentimientos que forman una ideología, los relacionados con la vida económica juegan un gran papel", y la misma economía (que es materia que se enseña en universidades y escuelas nocturnas y se aborda en importantes trabajos) siempre ha sido, en parte, vehículo de la ideología dominante en cada época y, en parte, método de investigación científica (9).

La hipótesis que trataremos de desarrollar en nuestra argumentación es que el modelo de desarrollo económico que hemos descrito sólo se puede aplicar con la suspensión o negación total y parcial de los derechos económicos, sociales y culturales.

### 1. Objetivos y derechos económicos

En lo que dice relación con los objetivos del modelo de desarrollo económico, la política económica implementada ha sido fiel a la concepción neoclásica en cuanto a que el grado de utilización de los recursos productivos y sus remuneraciones son variables endógenas al modelo. En otras palabras, esto quiere decir que el nivel de ocupación del trabajo, el grado de uso del capital productivo y la medida en que se exploten los recursos naturales son determinados por el libre juego de la oferta y de la demanda; del mismo modo, los salarios y las ganancias de industriales, comerciantes, agricultores, transportistas y otros tipos de capitalistas o empresarios dependen del funcionamiento de la competencia en los diferentes mercados. La principal consecuencia de entregar al mercado la satisfacción de las necesidades de la población se refleja en la carencia de metas programadas en el tiempo, por sectores reductivos y por grupos sociales de redistribución de los ingresos y de los consumos de que hace gala la actual política económica.

La ausencia de objetivos concretos respecto del nivel efectivo de satisfacción de necesidades que se pretende alcanzar revela la falta de compromiso y garantía del actual modelo con los siguientes derechos reconocidos en el Pacto:

- a) derecho a trabajar para todas las personas con edad y capacidad (artículo 6°).
- b) condiciones de trabajo equitativas y satis-

9) Joan Robinson, **Filosofía Económica**, Pág. 8, Editorial Gredos S.A., Madrid, 1966.

factorias, especialmente con relación al nivel de salario y la posibilidad de una vida digna para los trabajadores y sus familias (artículo 7°).

c) el derecho a sindicalizarse y el derecho a huelga (artículo 8°).

d) el derecho a la seguridad social, incluso el seguro social; aquí hay que recordar las proposiciones recientes de ODEPLAN respecto de la indemnización por despido (artículo 9°).

e) el derecho de la familia, especialmente de madres, niños y adolescentes de contar con la más amplia protección y asistencia posibles (Artículo 10°).

f) el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia; en este artículo hay una especial mención al derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre (Artículo 11°).

g) el derecho de toda persona al más alto nivel posible de salud física y mental (Artículo 12°).

h) el derecho de toda persona a la educación (Artículo 13°).

i) el compromiso de realizar el principio de enseñanza gratuita y obligatoria para todos al nivel primario se cumple en Chile desde hace muchos años (Artículo 14°); aunque hoy es más difícil de cumplir por las condiciones económicas y sociales de los grupos más pobres de la población, que se reflejan en el ausentismo escolar y la vagancia infantil.

j) el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y la protección de los intereses morales y materiales de los investigadores y creadores literarios y artísticos (Artículo 15°).

El hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales no constituyen objetivos explícitos de la política económica no implica necesariamente que éstos no se realicen en algún grado. El problema no reside en su cumplimiento, sino en entregar la satisfacción de las necesidades, en forma exclusiva y excluyente, al mercado, cuya operación desde un punto de vista teórico y práctico nunca ha garantizado una realización de éstas compatible con los derechos humanos enumerados en el párrafo anterior.

Desde un punto de vista teórico, es la propia teoría neoclásica la que establece que el nivel de remuneración y de utilización final de los factores depende de la dotación inicial de los recursos y de la distribución de la propiedad entre los individuos de la economía (10). Aún más, el concepto de óptimo a que conduce una economía de competencia perfecta en equilibrio, que técnicamente es equivalente al concepto de óptimo de Pareto, no implica en modo alguno justicia distributiva; vale decir, "una asignación de recursos puede ser eficiente en el sentido de óptimo de Pareto y proporcionar enormes riquezas a algunos y gran pobreza a otros" (11).

Desde un punto de vista práctico, la aplicación de los principios de la libre competencia, que según sus sustentadores conduciría a la economía a un nivel de bienestar y satisfacción de necesidades sin precedentes en la sociedad chilena, ofrece una contradicción "inexplicable". En efecto, si uno considera una perspectiva macroeconómica de agregación de mercados de igual naturaleza, se encuentra que de los cuatro grandes mercados en que se puede dividir la economía, solamente en dos de ellos los precios son determinados por el libre juego de las fuerzas del mercado; en cambio, en los otros dos existen control y regulación de precios. La libertad de precios rige para el mercado de bienes finales e intermedios y para el mercado de capitales. No hay libertad en el mercado del trabajo ni en el mercado de divisas. El problema de esta incoherencia entre la teoría y la práctica de la política, que se ha tratado de explicar por razones políticas y de seguridad nacional, reside en que los cuatro grandes mercados están interconectados de modo que lo que ocurre en uno de ellos repercute en todos los restantes. En este sentido, la vigencia de los derechos humanos establecidos en el Pacto no depende sólo de las condiciones del mercado del trabajo (que no se atienden a tales derechos), sino del funcionamiento del conjunto de los mercados; del proceso global de asignación de recursos. Son los resultados de este proceso los que determinan los niveles de producción y empleo; los cambios en la distribución del ingreso, el potencial futuro de expansión de las fuerzas productivas y la composición del excedente económico generado gravitan, junto a

10) Kenneth Arrow, "General Economic Equilibrium: Purposes, Analytical Techniques and Collective Choice", *American Economic Review*, June 1974. (A Nobel Lecture).

11) Kenneth Arrow, op. cit., Pág. 255.

otros factores, en el nivel y distribución de las oportunidades económicas, sociales y culturales para los distintos grupos sociales. Esto es lo que analizaremos en el punto siguiente.

## 2. Mecanismos claves del modelo y derechos humanos

Los mecanismos claves, que desde un punto de vista analítico son cruciales para la viabilidad económica del modelo, son los siguientes:

- a) la tasa de ganancias
- b) la tasa de acumulación o de inversión
- c) las ventajas comparativas

Veremos qué condiciones requiere el modelo en relación a estas variables y qué consecuencias acarrearán en cuanto al cumplimiento pleno de los derechos humanos garantizados en el Pacto.

### a) La tasa de ganancias

En una economía en que se encuentra sobreprotegida la propiedad privada de los medios de producción se establece un rol hegemónico del capital privado, y las relaciones sociales del trabajo colocan en una posición subordinada y pasiva a los trabajadores y sus organizaciones, en cuanto a la distribución de los ingresos en la empresa y en la economía global; el nivel, magnitud y composición de las ganancias dependerá del nivel y estructura de la demanda interna y externa.

La afirmación anterior puede expresarse diciendo que al estar garantizada la generación de plusvalía las ganancias, en una economía abierta, dependerán de la estructura y nivel de la demanda interna y de la demanda de nuestras producciones exportables (12).

La política económica ha alterado profundamente la distribución de ingresos y ha disminuido el tamaño del mercado interno, deteriorando las ganancias de las producciones orientadas al mercado interno y beneficiando las ganancias derivadas del comercio de exportación e importación y del capital financiero. El resultado de este cambio en el nivel y estructura de las ganancias ha sido una reasignación de los recursos productivos con capacidad de despla-

zamiento de los sectores menos rentables a los más rentables y, consecuentemente, una baja en el nivel de utilización de los recursos productivos fijos o que difícilmente se pueden desplazar de una actividad a otra (13).

Las actividades productivas orientadas al mercado interno se han tratado de defender de la caída de la demanda interna y de la competencia de las importaciones mediante dos grandes expedientes. El primero de ellos es su reorientación a satisfacer los tipos de consumo y los requerimientos de calidad propios de las demandas de los grupos de más altos ingresos; en alguna forma ésta ha sido la lógica subyacente al liberar los precios y las calidades del pan. El segundo recurso ha sido la baja en la incidencia del salario en el costo total, proceso que ha tenido dos fases. En la primera fase los empresarios contaron con la eficiente cooperación de la política de remuneraciones que reajustó las remuneraciones en cinco veces en enero de 1974, debiendo haberlo hecho en 8,6 conforme a la inflación efectivamente ocurrida durante el año 1973 (14). En una segunda fase, comienza una lenta recuperación del nivel de remuneraciones en condiciones de alta desocupación y de un aumento del grado de competencia de las importaciones derivadas de las nuevas rebajas arancelarias, que no alcanza a los niveles de remuneraciones reales logrados en 1970.

Para que se produzca una recuperación del nivel de salarios reales sustantiva en estos sectores tendría que reducirse la tasa de ganancias o aumentarse la protección efectiva de estas actividades. En la medida que el esquema de política económica mantenga su apertura irrestricta al comercio internacional, la única salida posible estribaría en una caída de la tasa de ganancias que, por las restricciones señaladas, no posee un gran margen de reducción. En consecuencia, y suponiendo que una política inspirada en los derechos humanos necesariamente pasa por un aumento de las remuneraciones reales de los trabajadores, las actividades orientadas al mercado interno no podrían soportar este aumento o se verían obligadas a reducir los actuales niveles de ocupación alcanzados (15).

En el caso de las actividades productivas orien-

12) Oscar Braun, "Teoría del Capital y la distribución", Introducción Colección Economía y Sociedad, Editorial Tiempo Contemporáneo.

13) Ver: Sociedad Fomento Fabril, Departamento de Estudios. Encuesta Industrial Trimestral, N° 1, octubre 1977, Primera Parte.

14) Ver: René Cortázar: Índice de Precios al Consumidor y Estructura de Consumo-Cieplan. Notas Técnicas N° 3, Agosto 1977.



tadas hacia el mercado externo es posible presumir que los aumentos de salarios reales, derivados de una política de restablecimiento de los derechos humanos, serían fácilmente asimilados en un proceso de crecimiento alto y sostenido de las exportaciones, de no mediar políticas cambiarias de subvaluación permanente del valor de las divisas. Analizaremos separadamente esta afirmación para el caso de las exportaciones no tradicionales y de las tradicionales.

Las exportaciones no tradicionales han crecido espectacularmente mediante el sacrificio de los niveles de consumo interno y sin un aumento proporcional a su crecimiento de las inversiones en nuevas actividades exportadoras. Para que sigan creciendo será necesario aumentar la capacidad exportadora recurriendo a nuevas inversiones que, por la naturaleza de sus producciones (frutas, maderas, etc.), son de lenta maduración, y cambiar la composición de las importaciones otorgando prioridad a la satisfacción de las demandas de los grupos asalariados que, en las nuevas condiciones, querrán recuperar sus niveles de consumo aprovechando la especialización productiva de la economía. Los empresarios, para financiar estas nuevas inversiones, difícilmente estarán dispuestos a sacrificar su tasa de ganancias actuales, debido al aumento de los salarios reales, en función de un beneficio futuro, de no mediar una baja sustancial en el costo del crédito. Por otra parte, la estructura oligopólica de las importaciones y su orientación hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos de más altos ingresos demandará tasas superiores de ganancias que las que se obtienen en la actualidad para adecuarse a la nueva demanda de bienes-salario, lo que, evidentemente, podría encarecer estos productos, atenuando el impacto en el nivel de satisfacción de las necesidades de los aumentos de salarios monetarios. En suma, la tasa de ganancias de las exportaciones no tradicionales permitiría absorber los mayores costos de una

política de derechos humanos, siempre que el costo del financiamiento de las nuevas inversiones sea compatible con la rentabilidad futura de las inversiones, el aumento del consumo interno no dañe el potencial exportador y se cree una estructura eficiente de importación de bienes-salario. Esto lleva a controlar la tasa de interés y a programar las importaciones, debido a que la capacidad para importar de la economía chilena es limitada. Estas medidas no son compatibles con el actual esquema y concepción de la política económica.

Las exportaciones tradicionales chilenas se pueden aumentar mediante grandes inversiones que por su monto y requerimientos tecnológicos las pueden realizar solamente las grandes empresas transnacionales o el Estado. Teóricamente, existiría un potencial inversor en los grandes grupos económicos nacionales, pero éstos prefieren centrar sus recursos en el mercado de capitales, que les proporciona una más alta rentabilidad y un menor riesgo, a financiar nuevos proyectos de inversión productiva con excepción de las inversiones forestales que se financian con recursos públicos en una alta proporción. Una política de derechos humanos, al aumentar el nivel de salarios reales, reducirá la tasa de ganancias del capital extranjero, cuestión que en sí misma no tiene gran significación en el comportamiento de las empresas transnacionales, en la medida en que la rentabilidad de sus inversiones no disminuya de los estándares internacionales, que no son altos, si se comparan con los de ciertas actividades económicas nacionales. El problema fundamental reside en que al tener plena vigencia estos derechos y recuperar el pueblo su soberanía, cambiará el marco institucional en que este capital se desarrolla (16). La posibilidad alternativa de que sea el propio Estado el que realice estas inversiones está fuera de la concepción de la actual política económica.

#### b) La tasa de acumulación

El proceso de crecimiento sostenido de la producción y de la productividad global de un país

15) Teóricamente existe una salida de largo plazo que consiste en un aumento de la productividad de los trabajadores que compensará las alzas de salarios. Esto sólo es posible cambiando las técnicas productivas, proceso que requiere, a su vez, de una elevación de la tasa de inversión en las actividades orientadas al mercado interno, que son menos rentables que las actividades exportadoras; de modo que este fenómeno difícilmente se producirá en la medida que las decisiones de inversiones sean guiadas por criterios de rentabilidad privada.

16) Esta afirmación no implica que la inversión extranjera se excluya de cualquier esquema de política económica; por el contrario, ésta es necesaria y conveniente al país en la medida que se integre y contribuya al desarrollo nacional, pero en condiciones de respeto mutuo y sin entregarle a perpetuidad la propiedad de nuestras riquezas básicas, sino solamente su uso y goce por tiempo limitado y compatible con la recuperación del capital invertido.

o proceso de crecimiento económico depende de las medidas de inversión que se adopten (17).

La condición necesaria y previa para que estas medidas se realicen está dada por la existencia de un excedente económico, vale decir, de una diferencia positiva entre la producción total de la economía y la que se utiliza en el consumo corriente y en la reposición de la capacidad desgastada en el proceso productivo (18).

El excedente económico, en la medida que se destina a inversión productiva, da origen a un aumento de la capacidad instalada que, al traducirse en una mayor producción, permite generar un nuevo y mayor excedente económico que, de seguir invirtiéndose productivamente, permitirá un crecimiento económico sostenido. Este mecanismo fundamental es lo que se denomina proceso de acumulación del capital.

El problema de conseguir una alta tasa de acumulación para el actual modelo de desarrollo económico mediante el esfuerzo interno es doble. Por una parte, las políticas de restricción de la demanda interna han provocado una caída del nivel de producción por persona y del consumo per cápita pero en mayor proporción que el de la producción, reduciendo así el excedente económico y obligando a las nuevas y más pequeñas inversiones a concentrarse en los gastos derivados del cambio en la organización económica que se origina por la especialización productiva a que obliga la liberalización del comercio exterior. Por otra parte, no todo el excedente se destina a inversión productiva debido a los aumentos en el consumo suntuario de los grupos de más altos ingresos, a la necesidad de financiar los gastos públicos y a que una fracción importante de estos últimos y la más valiosa, porque representa gastos en divisas, se destina a gastos improductivos como son las adquisiciones de armamentos y al pago de un creciente y gravoso servicio de la deuda externa.

El aumento de los salarios reales y de la demanda de bienes de consumo de los asalariados, que se derivaría de una política de recuperación de los derechos humanos consagrados en el Pacto, se traduciría en una mayor demanda de importaciones de alimentos, supuesto que no pueden conseguirse aumentos especta-

lares en la producción agropecuaria interna. Al producirse este fenómeno, el Gobierno, por las limitaciones a la capacidad para importar, tendría que verse obligado a reducir las importaciones suntuarias o el gasto en armamentos, si es que se quiere hacer efectivo un mejoramiento real de las condiciones económicas de los trabajadores y de los grupos más pobres sin deteriorar la tasa de acumulación.

Es evidente que el actual Gobierno tiene limitaciones políticas, sociales y militares para implementar las medidas enunciadas; sin embargo, existe una alternativa: el ahorro externo en forma de inversión extranjera o de préstamos externos para financiar la acumulación.

El problema de tasa de acumulación, en términos de derechos humanos, se reduce entonces a la siguiente cuestión: ¿le conviene más al capital extranjero y a las instituciones financieras internacionales la actual suspensión o negación de los derechos del Pacto, que una nueva situación en que estos derechos estén plenamente asegurados? La respuesta más probable, a riesgo de ser injusto con algunos países e instituciones financieras públicas, es que las "garantías" que éstos exigen refuercen la actual situación en vez de favorecer su cambio.

### c) Las ventajas comparativas

La política económica ha tratado de establecer las condiciones necesarias para que la tasa de ganancias y la tasa de acumulación de los sectores potencialmente exportadores sea superior a la del resto de la economía. Esta orientación de la política económica se fundamenta en la convicción de que la única posibilidad de lograr una alta tasa de crecimiento económico en el largo plazo depende del desarrollo permanente de las ventajas comparativas de mercado de la economía chilena (19).

La posibilidad de desarrollar en forma sostenida ventajas comparativas depende del potencial de recursos naturales, la introducción permanente de los adelantos tecnológicos y, principalmente, de la institucionalización y difusión del proceso de aprendizaje político, social y económico que significa exportar. Entre los múlti-

17) Paul Baran, *La Economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición en español, 1964, página 37.

18) Paul Baran, op. cit., página 39.

19) La promoción de exportaciones no tradicionales no es un rasgo original del actual modelo porque su necesidad era compartida por casi la unanimidad de los economistas, independientemente de sus valoraciones ideológicas y políticas; lo original ha sido la "forma y el costo" de realizarla.

ples aspectos del proceso de aprendizaje es de fundamental importancia conocer los factores que permiten "contar con accesos a los mercados internacionales, lo que con frecuencia implica un proceso de organización de mercado (comercialización) y la negociación con países, empresas transnacionales y organismos que agrupan a países (tales como acuerdos de integración)" (20).

El desafío de desarrollar nuestras potenciales ventajas comparativas de mercado, en términos de derechos humanos, no radica en las dificultades tecnológicas, de aprendizaje ni de dotación de recursos, sino en dos rasgos fundamentales de la política de promoción de exportaciones, a saber:

1.— que al ser desarrollados exclusivamente por el capital privado, sin prácticamente ningún control efectivo del Estado, el criterio que orienta el nivel y la calidad de utilización de los recursos naturales y del trabajo humano es el de la maximización de la tasa de ganancias, con consecuencias irreparables para nuestro desarrollo ecológico futuro y la permanencia del propio proceso exportador.

2.— que al concentrar los beneficios en algunas actividades económicas y desalentar la expansión de otras, acentúa la heterogeneidad estructural de la economía chilena y refuerza las tendencias a una mayor desigualdad social y económica, de no preverse los mecanismos e instrumentos que aseguren que se deriven de la promoción de exportaciones, los beneficios que sean compartidos por todos los sectores productivos y distribuidos equitativamente en todos los grupos sociales.

La política económica actual podría adoptar las medidas que permitieran compatibilizar promoción de exportaciones con desarrollo ecológico —que resume los derechos humanos futuros— y mediante medidas tributarias y de inversión pública corregir la desigualdad que genera la propia política económica; sin embargo, esto es difícilmente realizable de no contar con un Estado capaz de asumir tareas de bien común y un rol promotor del desarrollo económico, social y cultural.

### III. CONCLUSION

A través de nuestra argumentación hemos querido probar que la suspensión parcial o total

20) Ricardo Ffrench-Davis, op. cit., capítulo VII, "Promoción de exportaciones y desarrollo".

de los derechos humanos que forman parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es una característica intrínseca del actual modelo de desarrollo económico.

Nuestra argumentación se ha basado en la falta de objetivos explícitos y concretos de la política económica, en lo que dice relación con el cumplimiento de los derechos garantizados por el Pacto, y en el examen de los mecanismos básicos en que descansa la viabilidad del modelo que, en las actuales condiciones de la economía chilena, no son compatibles con un ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aceptar nuestra argumentación no implica rechazar algunos elementos y medidas aisladas del modelo actual, como son la promoción de exportaciones y la racionalización de la administración financiera del Estado, que pueden ser incorporados a otros esquemas alternativos. En lo esencial implica una ruptura ética y teórica con la concepción que orienta la actual política económica y un compromiso de iniciar la búsqueda de fórmulas alternativas (económicas y políticas), que compatibilicen los determinantes transitorios del desarrollo económico con los requerimientos permanentes de los derechos humanos.

A pesar de los esfuerzos de los responsables de la política económica y de los representantes de los grandes grupos económicos por convencer, a través del manejo concertado de los medios de comunicación de masas, de que no existe otra solución a los problemas económicos actuales que el actual modelo, es posible pensar y diseñar una alternativa práctica y viable que envuelva desarrollo acelerado, apertura al exterior, redistribución del ingreso y modernización de nuestro sistema productivo sin sacrificar los derechos humanos y rescatando nuestra mejor tradición democrática.

Para que esto ocurra es necesario que se den dos condiciones. La primera de ellas es de carácter político y reside en la posibilidad de generar una oportunidad para que un esquema alternativo se aplique. La segunda condición estriba en la posibilidad de aprender de nuestra experiencia histórica reciente que la democracia, para ser ejercida y desarrollarse, tiene que respetar ciertas condiciones y limitaciones. En este sentido, el examen de la crisis de nuestro

21) Jorge Ahumada, "Una tesis sobre el estancamiento de la economía chilena", *Revista de Economía*, N° 60-61, 1958, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

sistema democrático y las limitaciones del modelo de desarrollo económico que la hacía posible es necesario realizarlo con "el valor de la desesperación que busca siempre y expone la fría verdad, y que es lo bastante fuerte para

afrontar resueltamente graves peligros y aún aceptar con calma reveses y retiradas y que nos apremia para que sigamos trabajando, a pesar de todo, contra viento y marea, aferrados a nuestros ideales fundamentales" (22).

---

22) Gunnar Myrdal, **Solidaridad o Desintegración**, Página 403, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición en español, 1962.

# Tema 3 DERECHOS HUMANOS Y PARTICIPACION LABORAL

Sergio Fernández A. - Abogado

El presente trabajo de Sergio Fernández Aguayo tiene el carácter de una Minuta de Ideas preparadas por el autor para facilitar los análisis de la Comisión. No pretende exponer un pensamiento acabado sobre el tema.

## 1. Derecho a la libertad y democracia política

Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no son más que la expresión histórica, en un momento dado de la evolución de la humanidad, de la búsqueda permanente de una vida humana plena, conforme a la naturaleza.

El derecho de cada ser humano a la libertad personal es un derecho natural, anterior a toda legislación positiva o reconocimiento internacional. Pero tal derecho obedece, en su implementación práctica en la vida social, a un dinamismo propio, de realización paulatina, de modo que toda la historia humana no ha sido aún bastante para que pueda desarrollarse completamente.

El derecho a la libertad implica, naturalmente, la condenación de la esclavitud y del trabajo forzado. Pero comporta también el rechazo de toda servidumbre, de toda enajenación de la actividad y del fruto del esfuerzo del hombre a otro hombre, cual la servidumbre feudal de la Edad Media y el régimen de salariado de los tiempos modernos.

Es posible pensar que las diversas formas de servidumbre vinculadas a las condiciones del trabajo humano han sido y serán eliminadas progresivamente, a medida del perfeccionamiento de la vida social y de la evolución espiritual del ser humano. Pero en esta evolución cada etapa parece ser la última, cada siglo cree haber llegado a un estado en que no caben nuevas transformaciones en un sentido progresivo.

Así, generalmente la lucha por la libertad se identificó con el acceso a la democracia política, y para no pocos se agotó en ella. La Revolución Francesa aparecía para el hombre decimonónico como la puerta de la libertad, como el reconocimiento definitivo de los derechos del hombre.

Sin duda, la emancipación política "liberal" constituyó un gran progreso, marcó una ruptura considerable con situaciones de opresión generalizadas del pasado. Pero la "Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano" sirvió también para consagrar un derecho de propiedad privada absoluta. La libertad se realiza a través del acceso a la propiedad. La igualdad es

la igualdad de oportunidades para acceder a la propiedad. La seguridad es la garantía —mediante policía, tribunales, incluso ejércitos— del libre acceso a la propiedad.

Ciertamente que la democracia occidental, tal cual hoy la conocemos, funciona más ampliamente que ayer. Elecciones periódicas, acceso a los medios de información de las diversas opiniones, corrientes e ideologías, renovación de las autoridades, reconocimiento de dominios "privados" fuera del alcance del poder, etc., caracterizan un régimen donde la libertad no es ya un mito. No se trata de la democracia "formal", tan propia del siglo XIX.

Sin embargo, esta libertad resulta parcial; los ciudadanos no detentan todo el poder político, lo comparten principalmente con los poseedores del capital, sobre todo con las grandes empresas. El hombre común, el trabajador anónimo, difícilmente puede influir en las grandes decisiones si ni siquiera opina en el ámbito estrecho de su quehacer cotidiano. Las verdaderas decisiones son tomadas en el paralelogramo de fuerzas resultantes de la combinación entre opinión popular y poder económico.

Para pasar de la emancipación política a una emancipación verdaderamente humana, con significado real y concreto para todos los seres humanos, es necesario que la libertad descienda de la esfera algo abstracta de los derechos ciudadanos al ámbito donde se mueven los trabajadores que constituyen la inmensa mayoría de la humanidad. En este sentido, la igualdad del ciudadano, como su libertad, tienen que llegar a las estructuras sociales donde actúa el hombre común, tienen que cruzar la puerta de la empresa.

## **2. La Empresa en el mundo actual**

La empresa es a la vez la principal fuente de creación de riqueza y de empleo y el marco de la vida cotidiana de millones de personas que encuentran en ella, colectivamente, un trabajo remunerado. En la sociedad actual, la empresa ha llegado a ser un elemento clave del sistema económico-social, por el desarrollo y multiplicación de las funciones que cumple.

Para la teoría económica, la empresa es considerada como una unidad de producción, como una estructura mediante la cual se movilizan recursos materiales y humanos, para poner a disposición de la comunidad los bienes que requiere. Tal concepto no la vincula necesariamente a determinado sistema económico, no plantea como exigencia ineludible el que se movilice determinada por la búsqueda del lucro,

ni tampoco el que descansa en el dominio privado de su patrimonio.

Con todo, en los países que podemos denominar "democracias occidentales", la aglutinación de los elementos que conforman la empresa se hace principalmente sobre la base del propietario de los bienes de producción, a quien se reconoce el dominio de ella.

Los trabajadores se ligan a la empresa en virtud de un contrato, primero regulado como una especie de contrato de arrendamiento y, más tarde, mediante el contrato específico de trabajo. Pero, en todo caso, el trabajador sólo tiene los derechos emanados de tal contrato, y ningún derecho sobre la empresa misma. La comunidad a la cual se destinan los bienes o servicios producidos es también completamente externa y, por tanto, ajena a la empresa.

Esta concepción estima, por consiguiente, que tanto los beneficios como los fracasos de la empresa son sólo de la incumbencia de los dueños del capital. Las consecuencias de este planteamiento son múltiples. Respecto a los trabajadores, su aporte es mirado como factor de costo y desdeñado como esfuerzo humano y vía de realización personal. El trabajador queda al margen de las decisiones de la empresa. La comunidad destinataria efectiva de la actividad empresarial queda también enteramente desligada de toda ingerencia en decisiones que obviamente le pueden afectar.

Este concepto tradicional de empresa ha sido, sin duda, barrenado desde diversos ángulos, tanto por la evolución del pensamiento como por los hechos prácticos de la vida social. Varias son las corrientes que impulsan la transformación de la empresa, con fuerzas e intensidades muy disímiles.

Existen muchos que sin cuestionar la esencia misma del concepto capitalista de empresa, tal como lo hemos descrito, reconocen el perjuicio que su acción sin contrapeso produce en los trabajadores y en la comunidad. Procuran pues poner barreras que impidan su funcionamiento antisocial. Se ubica en esta tendencia mucha legislación dictada en los países occidentales para proteger al trabajador y velar por el bienestar de la comunidad donde la empresa está inserta. Es también la orientación de parte del sindicalismo, ocupado principalmente en reivindicaciones de tipo económico y en cuanto a condiciones de trabajo.

Es interesante destacar que, en general, los derechos económico-sociales y específicamente laborales reconocidos en la legislación internacional discurren sobre la base de esta "defensa"

del trabajador en el marco de una economía y tipo de empresa más bien tradicional. Se hace necesario reivindicar derechos en favor de los débiles, vale decir, los trabajadores, justamente por cuanto el sistema económico, en la práctica, coloca el poder en otras manos.

### **3. Participación y autogestión**

Otros promueven derechamente la franca participación de los trabajadores al interior de las empresas. Tampoco hay acá, generalmente, un rechazo claro del concepto tradicional de empresa, pero sí una sana valoración de la persona del trabajador y un deseo de integrarlo a ella, sea solamente por una consideración de respeto al ser humano en cuanto tal, sea por una búsqueda inteligente de mayor productividad, sea por ambas cosas a la vez.

La reforma de la organización y funcionamiento interno de la empresa, de acuerdo a esta tendencia, se busca, por una parte, mediante la participación de representantes de trabajadores en la vida de la empresa, lo que responde a la aspiración de los trabajadores de no mantenerse al margen de las decisiones que les conciernen y, de otro lado, a nivel de los trabajadores mismos, pues su principal aspiración concierne a la organización de sus propias tareas cotidianas.

Para muchos de los que trabajan en el campo social y empresarial, en esta línea de acción, resulta inocua la estructura que la empresa tenga; lo que importaría es el comportamiento de las personas que la componen, que el clima de la organización genere una convivencia, que el excedente económico se distribuya en forma justa, que la autoridad no abuse pero sea respetada. En este sentido, aceptan como perfectamente humanista una empresa de tipo tradicional, o cooperativo, o autogestionario, siempre que se obtenga un clima de convivencia adecuado.

Para este punto de vista, no es la estructura lo que condiciona a la empresa en su vida y valores, sino su contenido, que sería el clima social, la satisfacción en el cumplimiento de objetivos, la conciencia de formar una organización justa y eficiente, la satisfacción de servir a la comunidad.

Sin embargo, es dable pensar que pudiendo el hombre realizarse en cualquier medio, realizar sus valores personales en cualquier circunstancia, hay estructuras más adecuadas, más propicias al desarrollo de la persona y a la consecución del bien de todos, y otras que no lo son.

En este sentido, la empresa tradicional de tipo capitalista obedece a una concepción que privilegia al capital sobre el trabajo humano. A nuestro juicio, los esfuerzos que a veces se hacen para que en tal o cual empresa no se produzcan injusticias y haya un clima de participación y respeto al trabajador, difícilmente sanean este enfoque original, sólo lo modernizan, morigerando sus aristas más duras.

Por eso, otras corrientes de pensamiento postulan que una verdadera participación de los trabajadores, amplia y significativa, difícilmente puede darse en el marco de la empresa capitalista, y buscan organizar las unidades de producción que la sociedad requiere, desde un punto de vista diametralmente diferente. Acá se ubican el movimiento cooperativo y las empresas de autogestión.

El cooperativismo procura organizar la economía y la empresa no ya sobre la base del capital, y tampoco especialmente desde el ángulo de los trabajadores, sino más bien desde la perspectiva del consumidor, de la comunidad hacia la cual van los bienes y servicios de la empresa, que el capitalismo ha mantenido siempre al margen de ella. Siendo significativa su aportación a la transformación de la economía basada en el lucro, el cooperativismo sólo ha logrado tener cierta relevancia en la agricultura, la comercialización, la vivienda y algún tipo de servicios. En la práctica, tiende a recrear la relación salarial propia de la empresa tradicional, con lo que ha perdido fuerza como motor de transformaciones profundas.

La idea autogestionaria, a su vez, pretende organizar las unidades de producción en torno al trabajo humano liberado de todo tipo de opresión económico-social.

En la lucha permanente, propia de las sociedades democráticas occidentales, entre el capital y el trabajo, la autogestión no busca apoyar de alguna manera a este último, para contrapesar el poder del primero. Lo que pretende es suprimir el conflicto, organizando la empresa desde la perspectiva de los trabajadores, quitándole al capital el poder de decisión, para radicarlo en el colectivo de trabajadores. Se busca con esto dar a los recursos económicos su verdadero carácter de elementos materiales al servicio del hombre.

Por cierto, la empresa de trabajadores no puede prescindir de los recursos de capital, por lo que debe obtener su financiamiento normalmente de fuentes ajenas a los trabajadores mismos. En una economía de carácter socialista, el dominio de los bienes de producción radica

fundamentalmente en el Estado o en entes públicos intermedios. En este cuadro, la autogestión se inserta fácilmente, no objeta la propiedad estatal, pero reivindica la gestión empresarial y parte importante de los frutos obtenidos para el colectivo de trabajadores.

En una economía globalmente capitalista la empresa autogestionada debe obtener su financiamiento en el mercado de capitales, por un interés determinado, pero manteniendo a los titulares de dichos recursos monetarios como acreedores de la empresa, sin acceso al poder de gestión. Naturalmente que los mercados financieros tradicionales no están abiertos a este tipo de empresas, por lo que ellas deben más bien orientarse hacia otras fuentes de recursos, que no tengan como único objeto la maximización del lucro.

Sin duda que la empresa autogestionada debe generar también recursos internamente, mediante la capitalización de excedentes. Dicha capitalización no puede ser ni totalmente individual ni puramente social; debe buscar una adecuada proporción de manera que el trabajador obtenga la seguridad de su futuro post-vida de trabajo, y fortalezca al mismo tiempo la propiedad social o colectiva.

En esta materia, lo importante es recalcar que el pensamiento autogestionario desvincula los conceptos de propiedad y gestión. La titularidad del dominio sobre los bienes de producción no tiene que conllevar necesariamente el poder de decisión en la empresa; son los trabajadores tanto manuales como intelectuales, tanto operadores como ejecutivos o profesionales, quienes al involucrarse fuertemente en la tarea colectiva que es la empresa, le dan su "élan" vital y asumen la responsabilidad de su gestión, los frutos de sus éxitos y las consecuencias de sus eventuales fracasos.

Es obvio que la autogestión va más allá de constituir un modo específico de organización de las unidades de producción y servicio. Su dinámica lleva hacia un verdadero sistema económico autogestionario, en el que la fuente del poder económico en la sociedad y la capacidad de tomar decisiones radica en todos los trabajadores y no en los representantes de los grandes intereses económicos privados. En este sentido, la participación a nivel de empresa debe proyectarse hacia las organizaciones más globales de carácter sectorial, regional y nacional. Este sistema debe sustentarse necesariamente en una nueva escala de valores, ética y social, que otorgue un lugar preponderante al trabajo como fuente de derechos en la sociedad.

#### 4. La situación en Chile hasta 1973

La evolución política, económica y social de nuestro país se interrumpió bruscamente en septiembre de 1973. Culminó, así, un proceso de carácter evolutivo que pudo llevarse a cabo en el marco de un sistema político democrático caracterizado por una tradición en lo que se refiere a los derechos básicos de las personas; por el desarrollo de mecanismos de participación popular y la existencia de cuerpos intermedios entre la persona y el Estado.

Todo análisis de la evolución chilena revela una constante, un proceso de democratización, de participación cívica creciente. Si bien el sistema socioeconómico fue durante mucho tiempo discriminatorio a favor de los grupos medios y altos, y de ciertos sectores populares con organización y capacidad de presión, se revelaba también con potencialidad de inclusión social en razón de la lucha reivindicativa del pueblo.

La década del 60 marcó un hito importante en el proceso de incorporación cívica: se duplica el número de trabajadores sindicalizados; se crea la organización sindical campesina; se desarrollan las organizaciones comunitarias que buscan la incorporación de los sectores marginales urbanos. En el medio rural, la Reforma Agraria hace realidad para miles de campesinos la gestión de sus propios intereses. Y en la empresa urbana, si bien no se avanza paralelamente en un proceso de reforma estructural, el cooperativismo tiene un impulso significativo y se plantean también a la discusión pública los grandes temas de la participación de obreros y empleados en la gestión de las empresas. Las reformas constitucionales y legales son también un avance en el perfeccionamiento de la participación política.

Desde el punto de vista del proceso democratizador, en el período 70-73 el país vive una explosión de la presencia popular en todas sus dimensiones. Sin duda, la experiencia fue vivida por significativos sectores sociales, fuera de los beneficios objetivamente recibidos, como un momento de liberación y abolición de privilegios sociales. En lo rural, la Reforma Agraria adquiere un ritmo más acelerado y masivo; en la empresa urbana, el cambio es más violento, pues el régimen anterior no había iniciado más que algunas experiencias piloto de fomento del cooperativismo de trabajo. Sea mediante nacionalizaciones de empresas claves, o por medio de expropiaciones, intervenciones o tomas, el hecho es que muchos grupos laborales realizan experiencias concretas de gestión empresarial.

Un cierto espontaneísmo del proceso, no encau-



zado legalmente ni controlado en sus efectos económicos, puede considerarse como una de las causas del colapso posterior. Pero la experiencia motivó que el país, a través de sus grupos políticos e intelectuales, debiera pronunciarse sobre el gran tema de la empresa, siendo poco significativos los que pedían una vuelta al pasado y mucho los que abogaron sólo por un adecuado estudio, control legal y manejo más técnico de un cambio cualitativo de las relaciones de poder internas en la empresa.

Es que durante los últimos 15 años la idea de participación de los trabajadores había venido planteándose al debate nacional por sectores de variadas convicciones ideológicas. Para los sectores sociales vinculados a la Iglesia, la "participación" había ocupado de preferencia un papel de denuncia doctrinaria. El concepto ha encarnado una adhesión valorativa a la libertad del hombre, a la ecuación necesaria entre libertad y disciplina, a la justicia como norma de convivencia social.

### **5. La situación actual**

El régimen político que surge en 1973 nace como una dictadura institucional de las FF. AA. y se presenta a la opinión nacional con un carácter transitorio y como restaurador de una convivencia democrática destruída. En la práctica, abandona pronto el sentido de restauración democrática autojustificatorio de la acción emprendida, y se encuadra dentro de un modelo autoritario cuyas características en lo político y económico no corresponde analizar aquí.

En lo social, la mayoría del país vive una disminución de su nivel de vida; los sectores asalariados pierden la cuota de ingerencia que tenían en las decisiones nacionales; y los procesos de participación cívica y popular, en marcha desde antes del pronunciamiento militar, entran en franco retroceso.

Se desacelera la Reforma Agraria para pronto anular sus resultados, facilitando legalmente la venta de la tierra a empresarios agrícolas tradicionales; al mismo tiempo, se devuelven las empresas en poder del Estado con procesos internos de participación al sector privado tradicional, mediante licitaciones o simples devoluciones directas.

El movimiento cooperativo, con bastante arraigo y tradición, se ve también seriamente afectado y soporta una pérdida de importancia relativa que afecta especialmente a sectores de clase media.

Las experiencias existentes de participación en

algunas empresas privadas, debidas a una inspiración empresarial cristiana, se ven también afectadas por la fuerte ola de autoritarismo que se desplaza sobre el país.

Con todo, las formas de reacción popular y social son múltiples y se van dando progresivamente en el tiempo. Una de ellas, no la más significativa desde el punto de vista de sus efectos inmediatos pero sí valiosa en una perspectiva de largo plazo, es el desarrollo de la autogestión urbana.

Fuertemente condicionado por el fenómeno de la desocupación masiva, aprovechando la coyuntura favorable de las licitaciones de empresas que realiza el Gobierno en el marco de su política de privatización, con apoyo del movimiento cooperativo y de entidades de promoción social de la Iglesia de Santiago se ha tratado de defender la mantención de empresas existentes y crear, dentro de lo posible, nuevas ocupaciones con un signo participativo.

Sin definir acabadamente el modelo de empresas que se pretende fomentar, se parte del criterio general de entender como empresa autogestionada a aquella en que todos sus trabajadores tienen el derecho y la responsabilidad de la gestión empresarial, por el solo hecho de trabajar en ella, bajo el principio de "un hombre, un voto". Esto significa, también, que los trabajadores deben percibir todo el ingreso generado por las empresas, menos el costo de los insumos empleados en la producción, en su calidad de trabajadores gestores.

Aun cuando no parece consubstancial a la autogestión que la propiedad de las empresas quede en manos de los trabajadores, ya que justamente pretende desvincular los conceptos de propiedad y gestión, los esquemas legales vigentes en el país no facilitan otro camino para constituir tales empresas que la adquisición por los trabajadores de entidades existentes o de sus activos, para luego transformarlas jurídicamente en Cooperativas de Trabajo.

### **6. Perspectivas**

Sin duda, la mera democracia política no resulta suficiente para asegurar a cada hombre su plena iniciativa y su pleno desenvolvimiento. La democracia es una creación continua. El desarrollo de la conciencia social de la humanidad amplía progresivamente la esfera de los derechos económicos y sociales. No es posible separar hoy día la lucha por la democracia política de la lucha por la participación, en todas sus formas, especialmente en el ámbito de la empresa.

El movimiento sindical está llamado a ser el protagonista del logro de la participación. Si los trabajadores no toman conciencia de las posibilidades que les abre la participación y no la reivindican a través de sus organizaciones, el movimiento sindical quedará indefinidamente empantanado en el juego salarial: en una reivindicación que, siendo importante, no modifica en nada las estructuras de la empresa.

Por supuesto, para que el movimiento sindical asuma tal responsabilidad, es indispensable que al menos se disponga de un cuerpo teórico coherente y de experiencias prácticas que delimiten y justifiquen las variables principales del modelo por el cual se lucha.

En este sentido, la experiencia autogestionaria de estos últimos años puede proporcionar un apoyo importante.

Sin embargo, si se considera a la autogestión como meta final, imposible de alcanzar en el corto o mediano plazo en forma masiva, adquieren mayor relevancia los modelos intermedios de empresa participada, que también pueden significar un avance conveniente, viable y dinámico. Las ideas autogestionarias aparecen, en este sentido, como el término de un largo peregrinar del pensamiento social cristiano, desde los enunciados doctrinarios con sentido de denuncia de la injusticia social, pasando por las experiencias de organización popular, participación, cogestión, etc.

La gran problemática futura de Chile será cómo conciliar disciplina social y libertad política. Los caminos intentados por los grupos que han detentado el poder, en los últimos 40 años,

han caído, cual más, cual menos, en un cierto populismo redistributivo. La realidad económica ha acusado dicha política de irrealista, mediante un fenómeno inflacionario persistente y progresivo. Hoy día, la fórmula político-económica impuesta concentra el poder y la riqueza en pocas manos y termina con la libertad.

La participación conlleva disciplina social autoconsentida. En este sentido, la mayor difusión y extensión de las ideas participativas y las experiencias adquiridas en el campo autogestionario pueden tener un alto significado de educación política de los trabajadores, toda vez que el reivindicacionismo de tipo principalmente económico del pasado, proyectado a una realidad futura de tipo democrático, puede tener consecuencias no deseables.

Por el contrario, una percepción correcta de la coyuntura actual, a la luz de una perspectiva autogestionaria en el largo plazo, puede orientar las reivindicaciones a nivel de empresas y de la sociedad en general, puede dar origen a un sindicalismo gestor, puede generar una disciplina social que implique responsabilidad política de los trabajadores, para hacer compatible la libertad, el desarrollo económico y los derechos sociales en evolución ascendente.

En definitiva, la tarea de esta hora parece ser incorporar plenamente a las acciones pro respeto de los derechos humanos la promoción de la participación en todos los planos, teniendo como mira el ofrecer a cada hombre la posibilidad real de llegar a ser un hombre, es decir, un creador, a todos los niveles de su existencia social, el de la economía, el de la política y el de la cultura.

## DEBATE Y CONCLUSIONES:

# DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES Y EL ORDEN ECONOMICO

La Comisión abordó los siguientes temas:

1. El modelo económico actual y los derechos económicos y sociales.
2. El rol económico del Estado, la pobreza y los derechos sociales.
3. Derechos humanos y participación laboral en la empresa. La autogestión.

1.— En el primer tema se discutió la hipótesis de que el actual modelo de desarrollo económico sólo se puede aplicar con la suspensión o negación total y parcial de los derechos económicos y sociales presentados en la ponencia. Existió unanimidad en reconocer la validez de la hipótesis y se aportaron nuevos elementos de juicio que refuerzan la argumentación inicial. Entre estos elementos es importante señalar que el tipo de acumulación del modelo choca contra cualquier intento de democratización y se expresa en pautas de consumo y de urbanización que refuerzan la desigualdad no sólo económica, sino también social y cultural. Los efectos de esta mayor desigualdad castigan el nivel de vida de los trabajadores y el de los grupos y clases medias. La conciencia de que la superación de los problemas de los grupos medios se encuentra en su vinculación a un proyecto popular alternativo y no en la aceptación pasiva del modelo actual, es uno de los principales problemas políticos y sociales que debe ser resuelto para dar viabilidad real a la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo en un marco genuinamente democrático.

No obstante lo anterior, los efectos represivos económicos, sociales y políticos del modelo se concentran en los trabajadores, subproletarios y grupos marginales y más pobres de la sociedad, que ven deteriorada la base material de la organización sindical, sufren la caída de poder adquisitivo, el desempleo y la reducción del gasto social del presupuesto fiscal y público.

El modelo expresa la vinculación de intereses entre los grandes grupos económicos transnacionales y los grupos monopólicos nacionales centrados en el capital financiero. Excluye, por tanto, de los beneficios del sistema a la burguesía nacional de base industrial, agrícola, comercial, del transporte y de la construcción; aparte de reducir a un rol secundario y subordinado a los profesionales, técnicos, obreros, empleados y otros grupos sociales.

2.— En el segundo tema se analizó el rol del Estado en relación al cumplimiento de los derechos sociales. El problema se enfocó desde el ángulo de la existencia de pobreza y pobreza extrema que revelan una situación de postergación de estos derechos para gran parte de la

humanidad y, para el caso chileno, de alrededor del 38% si se consideran como pobres a los que ganan un salario mínimo o menos.

Los factores directamente asociados con la pobreza y falta de vigencia de los derechos sociales son el sistema económico, el nivel de desarrollo relativo y las políticas económicas aplicadas. Los sistemas económicos que generan mayor igualdad son las sociedades basadas en la propiedad social de los medios de producción, socialistas y socialdemocracia, seguidos de los países capitalistas industrializados; en cambio, los de mayor desigualdad son los países capitalistas subdesarrollados. La heterogeneidad estructural de los sistemas productivos; el tipo de actividad económica y algunas características personales son factores que también inciden en la pobreza; así, las mujeres, los ancianos y las personas analfabetas y con baja escolaridad son discriminadas en beneficio de otros grupos sociales. Las políticas económicas generan pobreza cuando desatan inflaciones altas o cuando hacen recaer sobre los asalariados el costo de las políticas antiinflacionarias; así, también, la reducción del gasto público social o inversión social disminuye, en el caso chileno, el ingreso real total de los asalariados, especialmente de los grupos de más bajos ingresos.

Las estrategias para superar la pobreza requieren de políticas efectivas de desarrollo económico y de redistribución de los ingresos y de los consumos. El Estado en estas políticas debe desempeñar un rol activo lo que no desconoce la utilización del mercado como mecanismo de asignación de recursos, dentro de objetivos generales definidos por la estrategia de desarrollo. Se reconoció, asimismo, la necesidad de una apertura selectiva al exterior de la economía como forma de dinamizar el desarrollo económico. Un objetivo prioritario debe ser la creación de empleo para toda la población, especialmente para aquellos que han tenido un menor acceso a las oportunidades que brindan los sectores modernos. Entre estos últimos grupos reviste especial importancia la absorción del desempleo y la tarea de ofrecer oportunidades estables de empleo para los cientos de miles de chilenos que han debido emigrar del país.

La existencia y el énfasis que se den a los problemas de pobreza no puede ocultar su vinculación con la organización económica de la sociedad y el sistema que rige las relaciones sociales del trabajo. En este sentido, los problemas de distribución del ingreso, el cuestionamiento de los niveles de ganancias de algunos sectores, la evaluación de las tecnologías por utilizar y sus efectos en la demanda de trabajo, así como la calidad de las formas de integra-

ción de los trabajadores al proceso productivo y social están directamente vinculados al grado de vigencia de los derechos sociales de los trabajadores.

3.— En el tercer tema se abordaron los problemas de participación de los trabajadores, comparando las soluciones vigentes en la empresa capitalista tradicional con la experiencia y los ideales de la empresa y sistema de autogestión.

La vigencia efectiva de los derechos económicos y sociales no se garantiza con la pura democracia política. Es necesario extender la democracia a las estructuras económicas y sociales. Una de ellas y de gran importancia es la empresa.

La empresa como unidad productiva trasciende las formas de propiedad y de dominio y la racionalidad económica basada exclusivamente en el lucro. Para hacer efectiva esta trascendencia y superar la relación entre libertad individual y propiedad es necesario crear una empresa que en su estructura y organización garantice la liberación del trabajo humano de todo tipo de opresión. La empresa autogestionaria no sólo supera el problema de la relación propiedad-poder sino, también, el de la relación propiedad-gestión; dándole en ambos casos una primacía real al trabajo sobre los otros factores de producción. La dinámica de la empresa autogestionaria sólo puede expresarse en los marcos de un sistema de empresas autogestionarias que es capaz de garantizar una efectiva participación en la empresa y una vinculación de la participación en la empresa y el sistema con la lucha general por la democracia política. En esta última perspectiva, se produce una gran convergencia entre el movimiento sindical y las experiencias de autogestión que, sin agotar las posibilidades de organización, reivindicación y lucha del sindicalismo, le abre a ésta una nueva perspectiva por construir una sociedad de trabajadores.

La experiencia autogestionaria no pretende abarcar al conjunto de estructuras, instituciones y problemas que se pueden plantear en la recuperación y el desarrollo futuro del proceso de democratización pero, indudablemente, aporta a la construcción y a la vigencia efectiva de los derechos humanos en la economía y la sociedad. La valoración, en términos de vigencia efectiva de derechos humanos, de las formas autogestionarias, no implica menoscabar los aportes y la experiencia de otras formas de participación en la empresa, como son las cooperativas y las empresas de cogestión, que constituyen un antecedente histórico valioso y no son asimilables a las empresas capitalistas tradicionales.

Santiago de Chile, 26 de Agosto de 1978.

# **COMISION 4**

## **Educación**

**TEMA 1**  
**TRAYECTORIA Y TRASCENDENCIA**  
**DE LA CULTURA Y EDUCACION CHILENAS**  
**EN EL PASADO**  
Luis Celis

**TEMA 2**  
**EL DERECHO A LA EDUCACION:**  
**SITUACION ACTUAL EN CHILE**  
Alfonso Bravo

**TEMA 3**  
**NUEVAS EXIGENCIAS PARA EL DESARROLLO**  
**CULTURAL Y EDUCACIONAL**  
**COMO DERECHOS HUMANOS**  
Olga Poblete

**TEMA 4**  
**EDUCACION SUPERIOR Y DERECHOS HUMANOS**  
**NOTAS PARA LA DISCUSION**  
Manuel Antonio Garretón

**DEBATE Y CONCLUSIONES:**  
**SINTESIS FINAL DEL TRABAJO**  
**DE LA COMISION 4**

# Tema 1 TRAYECTORIA Y TRASCENDENCIA DE LA CULTURA Y EDUCACION CHILENAS EN EL PASADO Luis Celis - Profesor U. C.

El título de este tema trata de dos términos en cuya definición se ha invertido una abundante literatura: cultura y educación. El último pareciera que ha alcanzado un nivel de aceptación más general si lo consideramos como toda actividad intencionada y dirigida a transferir valores, ciencia y técnica por parte de una sociedad, a todos los miembros de ella, especialmente a los grupos más jóvenes.

Tratándose de la cultura no está tan claro el alcance de un grado mínimo de consenso, pero nos parece funcional considerarla como el conjunto de formas de regulación que en una sociedad determinada, orientan la conducta humana.

De aquí que el estudio de la cultura de un país, significa entrar en el análisis de un conjunto de variables bastante complejas, si consideramos que la educación, el arte, la literatura, etc., no se dan solos ni se pueden explicar separadamente y por sí mismos en la historia de cualquier grupo humano. Las estructuras sociales, políticas, económicas y aun mentales —para no citar sino algunas de ellas—, que caracterizan a una sociedad actúan en un proceso de mutuo condicionamiento con las expresiones educacionales, artísticas, literarias.

Por tanto, al preocuparnos de la cultura y de la educación chilenas consideraremos que no estamos haciendo una abstracción de estos aspectos, sino que los entendemos integrados en la vida total del país y como expresión de variables y problemas de más vasto alcance.

## I.— DESDE LA EMANCIPACION HASTA LA UNIVERSIDAD DE CHILE

Es obvio que el país no inició su historia cultural con la independencia, ya que los siglos durante los cuales integró el imperio español significaron esfuerzos de diversa índole y de variados resultados, para enfrentar los problemas religiosos, jurídicos, económicos, militares, etc. que los grupos humanos ubicados en un ámbito geográfico bastante difícil debieron superar. Por otra parte, en España se vivió la Reforma, luego su época de oro en lo literario y artístico, y después el impacto del siglo de las luces, todo ello en el apretado tiempo que duró la Colonia y que, lógicamente, produjeron su efecto en la cultura del período en nuestro país.

Ella surgió como un compromiso entre la ética cristiana y la necesidad de supervivencia de los grupos humanos que se establecieron en Chile, además de los elementos señalados como característicos del tiempo en España. La educa-

ción, literatura y el arte coloniales alcanzan un desarrollo que los constituye en antecedentes explicativos de buena parte de lo que ocurre en la cultura chilena en la primera mitad del siglo pasado, y aún en posteriores tiempos.

Apenas iniciado el proceso de la independencia y en medio de las vicisitudes de las acciones militares consiguientes, la educación y la prensa fueron puestas al servicio de las nuevas ideas y de los gobernantes, que vieron en ellas la forma más adecuada de crear una opinión pública que les respaldara en las orientaciones deseadas.

Hombres como M. de Salas, Egaña, Henríquez, Infante son los encargados de continuar los anhelos de revisión de los objetivos educacionales y culturales que habían sido iniciados bajo el impulso de los aires renovadores del siglo XVIII. Ya en el "Catecismo Político-Cristiano", que circuló en Santiago al correr de 1810, su preocupación primera la constituyó la educación de los jóvenes como la forma de asegurar que la sociedad hiciera suyos los conceptos que desde Europa llegaban, repudiando la esclavitud, la tiranía, el despotismo. Todo ello dentro del elocuente alegato que el autor de dicho documento hacía del gobierno republicano.

Juan Egaña, antes del establecimiento de la Primera Junta de Gobierno, presentó un Plan de Gobierno, en que ocupaba un largo capítulo el tema educacional. Se crearía un Instituto donde habría "talleres y maestros de todas las artes principales, incluso la agricultura; catedráticos, máquinas y libros de todas las ciencias y facultades desde las primeras letras; magistrados y superiores que dirijan las costumbres..."

Por su parte, Camilo Henríquez, creador y redactor de "La Aurora de Chile", puso su pluma y el periódico al servicio de la nueva sociedad que surgiría —según él— de la simple aplicación de los ideales ilustrados, empezando por la educación.

Así tenemos creado el Instituto Nacional, en 1813, el primer centro educacional fruto de los nuevos tiempos. En el mismo año se levantaba el primer censo escolar de la provincia de Santiago, en la búsqueda de la información que avalara las medidas a tomar en tan importante materia.

En aquel plantel se libran las primeras escaramuzas que la libertad hacía posibles para alejarse de los esquemas del pensamiento escolástico. Son profesores suyos los que se aventuran en el campo de la filosofía, la literatura y la historia nacional, luego que se superase ese curioso período de la Anarquía que, con más

propiedad, se ha llamado de "Ensayos de organización".

"Las Lecciones Elementales de Moral" y los "Elementos de Ideología" escritos por José M. Varas, hermano de don Antonio —otro de los prohombres de la educación chilena, en los años 1828 y 1830, respectivamente—, constituyen un buen ejemplo de las nuevas tendencias. Junto con Ventura Marín, con quien escribió el segundo libro mencionado, inician un itinerario que continuarían con brillo y maestría personajes de bien ganada fama internacional.

El campo de la educación y de la intelectualidad se enriquece con la presencia de hombres de características tan opuestas como Mora y Bello, Lozier o Gay. Salvo este último, todos llegaron en pleno período de la Anarquía, demostrando su confianza en el país y que no temían a la libertad imperante, sino que al contrario, la consideraban una condicionante esencial de toda creación en el terreno del espíritu.

El gaditano Mora salió de Chile a poco de advenir el régimen portaliano. Alcanzó a echar a andar un colegio favorecido por los grupos liberales o "avanzados" del momento. Además, redactó buena parte de la Constitución del año 1828, a la que se atribuyó la culminación del período de desgobierno que vivía el país, terminando con ello de inquietar a la oligarquía criolla. Esta quiso terminar con el estado de incertidumbre en que se hallaban sus intereses, y buscó al hombre a quien entregar el gobierno y que le garantizara la paz y la tranquilidad de los buenos y adorados tiempos.

Portales llegaba al gobierno desde una actividad habitualmente alejada del ajeteo político. No era un intelectual y aún en los momentos en que dispuso de todo el poder, como hombre inteligente y visionario que era, respetó y contó con el aporte de quienes disponían de un bagaje técnico o científico. El respiro económico que vivió la nación, unido a factores diversos, entre los cuales es necesario considerar el apoyo incondicional de la oligarquía terrateniente que buscaba recobrar la tranquilidad que otra le había permitido afianzar su situación de clase dominante, de los comerciantes que se habían asomado a las ventajas de un intercambio en el país y en el exterior, favorecieron los objetivos del gobernante. Contó también Portales, con el apoyo de las clases populares que, sin clara conciencia de la realidad de sus problemas ni de sus causas, intuían que un tiempo de paz haría menos dura su postergada condición. Al mismo tiempo, el sangriento asesinato del Ministro provocó una reacción casi mítica en ellas, la que se vio reforzada en las victoriosas jornadas de la guerra con la Confedera-

ción donde se sintieron protagonistas de un destino colectivo.

Se establece un sistema conservador, con el respaldo de una Iglesia católica que hasta ese momento había vivido en constantes sobresaltos, ante un Estado que de vez en cuando insistía en sus fueros regalistas. Ella encontraba preferible apoyar un gobierno de católicos, aunque lo fueran en la forma superficial y casi irónica del propio Portales.

Además, era un gobierno enemigo de novedades que no aceptaría aventuras de corte liberal; y autoritario en grado suficiente para garantizar un Estado en orden, pero basado en la autoridad de la ley y no en el capricho del gobernante de turno. De todas estas características fue una buena expresión la carta de 1833, cuya elaboración constituyó una prueba consagratoria de la calidad de los juristas chilenos.

La expansión minera en el Norte Chico, es otro factor que se hace presente en la década del inicio del régimen portaliano y que va a constituir un elemento liberalizador al crear una nueva riqueza que introduce a través de los mineros afortunados, un estilo de vida menos sencillo y tradicional.

En este conjunto de condiciones se da la influencia de Andrés Bello, auténtico maestro a cuyo alrededor se agrupan los jóvenes que aspiran a dar expresión a las nuevas variables que intuyen en la sociedad nacional. Su espíritu era auténticamente amplio ya que, si hemos de aceptar la tesis tradicional que le señala como el intelectual de las clases conservadoras, entre sus discípulos más destacados estuvieron con Barros Arana, Lastarria y M. L. Amunátegui genuinos representantes de las ideas liberales y entusiastas y también eficaces renovadores de la educación y de la vida intelectual de su tiempo.

Es difícil encuadrar a Bello en una corriente de pensamiento determinada. Su estilo literario, así como su actividad profesional basada en la docencia nos muestran un hombre pragmático, metódico y analítico, aún cuando esté expresando el lirismo romántico que también le debe buena parte de su acogida entre los jóvenes escritores chilenos.

Quiso enseñarles a escribir y, de paso, a pensar bien a través de la "Gramática castellana para el uso de los americanos" y de la "Filosofía del entendimiento", además de enseñarles a vivir bajo las normas del derecho civil y del "Derecho de Gentes".

La rica personalidad de Bello, así como la profundidad que buscaba en todas sus expresiones

permitieron que los balbucentes inicios de algunos profesores del Instituto Nacional, encontraran posibilidades de ser continuados y profundizados, especialmente en cuanto a la presencia de las modernas corrientes filosóficas del siglo. En el período que finaliza alrededor de 1840 la filosofía imperante es de inspiración francesa, inglesa, escocesa. El autor más citado parece ser Rousseau, aunque no se llega a un tratamiento sistemático de su filosofía, como el caso de Varas ya citado.

En cuanto a temas de la filosofía, ellos se refieren a la filosofía experimental y al tratamiento de la psicología, lógica y moral y algo de historia de la filosofía. Es obvio que la modernidad está dada por estos temas y, especialmente, por la atracción que se demuestra por el método experimental, que dará paso en los años posteriores a la adhesión que se prestará a la corriente positivista. En todo caso, en toda esta primera etapa, la tónica es alejarse de una concepción escolástica de la filosofía al considerársela un sinónimo de oscurantismo colonial.

El conjunto de antecedentes esbozados hasta aquí, va a generar el "movimiento intelectual del 42". Es un fenómeno bastante estudiado ya y conocido y en el análisis de sus causas y características existe la contribución de una serie de calificados estudios que abonan el juicio dado. Además se agrega como causa, la influencia ejercida por el grupo de emigrados extranjeros, especialmente los antirrosistas argentinos quienes, acusados en su patria de sostener ideas disolventes, encontraron en Chile que sus mensajes de sabor saintsimoniano fueron recibidos por una sociedad que les entregó periódicos y cátedras sin muchas reservas, llegando un tiempo más adelante, a entregar a un exiliado argentino una buena responsabilidad en la organización de la Escuela Normal de Preceptores. Nos referimos a Domingo Faustino Sarmiento.

Esta circunstancia de ser Chile el lugar donde estaba "asilado el pensamiento sudamericano", explica las urgencias de este despertar intelectual que abarcó la literatura y la educación, la pintura y el teatro, el periodismo y las inquietudes políticas y sociales. En la larga lista de nombres, se mezclan chilenos y extranjeros, liberales y conservadores, hombres de la Iglesia y librepensadores, como corresponde a todo período de real creación cultural.

Antonio García Reyes, Manuel A. Tocornal, Salvador Sanfuentes, Jotabeche, representan a la literatura; Rivadeneira y Santos Torneros contribuyen a través de la Imprenta al conocimiento de autores españoles y franceses contemporáneos; Domeyko y Gay han iniciado sus



actividades en el país, acentuando la preocupación por el conocimiento de su realidad geográfica y humana; la pintura ha recibido el aporte de Europa y ya en 1849 Cicarelli ha abierto una escuela de pintura. Han llegado Rugendas y Monvoisin, Charton y Desmadryl, encargados de adornar los ambientes de la clase dominante y de idealizar las figuras nacionales a través de sus retratos.

Este movimiento intelectual se vuelca y activa en publicaciones de variada suerte: en la "Revista Valparaíso", el "Museo de Ambas Américas", que aparecen en dicho año y en otras que las continúan, como el "Semanario de Santiago", la "Revista del Pacífico", hacen sus primeras armas literarias Blest Gana, Matta, Eusebio Lillo, Salvador Sanfuentes. En su inspiración y en sus seudónimos está presente la fuerte influencia romántica acompañada del ideario político y social francés, especialmente.

La educación se ha reconocido "como atención preferente del Estado", al decir de la Constitución de 1833. En este aspecto de la difusión del saber se asume la responsabilidad por parte del gobierno de garantizar el progreso indefinido de la nación a través de la instrucción sistemática, concepción que viene de la filosofía del siglo XVIII y que además no repugnaba a los gobernantes conservadores que impulsaban la modernización económica y cultural, porque el orden estaba asegurado. Una mentalidad ilustrada era exigencia del progreso, garantía de tranquilidad, de moralidad y de buenas costumbres especialmente para los desposeídos, en quienes había que desarraigar los vicios y la pereza, infundir el hábito del ahorro y previsión. Todo ello a través de la instrucción.

La creación de escuelas primarias fiscales, de escuelas normales de hombres y de mujeres, fortalecimiento de la enseñanza femenina, reformas en la educación secundaria a proposición de Domeyko son reveladoras de esa inquietud que culminaría con la fundación de la Universidad de Chile. Mariano Egaña en 1837 había terminado con la Universidad de San Felipe, porque los símbolos del pasado debían desaparecer. Montt, como Ministro y Bello como rector, promovieron y pusieron en actividad este nuevo centro de Educación Superior. Allí se agruparon los que miraban la vida chilena desde el ángulo de la intelectualidad dirigida, como era de rigor, por el Estado.

A través de ella, el Presidente de la República que es "patrono de la Universidad", maneja la educación nacional. La facultad de filosofía tiene "la dirección de las escuelas primarias, proponiendo al Gobierno las reglas que juzgare más convenientes para su organización y en-

cargándose de la redacción, traducción o revisión de los libros de que hayan de servir en ella...". También deberá "promover al cultivo de los diferentes ramos de filosofía y humanidades en los institutos y colegios nacionales de Chile"; asimismo deberá velar porque se dé atención especial "a la lengua, literatura nacional, historia y estadísticas de Chile."

La recién creada Universidad de Chile, no cumpliría funciones docentes —ellas siguieron radicadas en el Instituto Nacional hasta 1866—. Casi es una concepción anglosajona la que inspira su existencia, porque valida estudios y reúne a los cultores de las diversas disciplinas en las cinco facultades con que nació: Filosofía y Humanidades; Ciencias Matemáticas y Físicas; Medicina; Leyes y Ciencias Políticas; Teología. La actividad más clara la constituyó la supervisión y dirección educacional del país, y la motivación de las investigaciones en los campos de las respectivas Facultades, donde descollaron las realizadas en el campo de la Historia y del Derecho, y en grado menor, las de Medicina y Ciencias Naturales. De todo ello quedó adecuado testimonio en los "Anales de la Universidad de Chile", publicación oficial de esa Casa de Estudios.

Ella además fue cauce propicio para la creación de otros centros docentes, algunos bajo su alero: Escuelas de Música, de Pintura y Escultura, gabinete de Mineralogía y de Ciencias Naturales. Fuera de la Universidad, las Escuelas de Artes y Oficios y la de Agricultura, así como el Observatorio Astronómico.

En la Universidad se acusaron los primeros síntomas que afectaban al consenso nacional. El Consejo Universitario alejó a Bilbao del Instituto Nacional y, por otra parte, acogía las nuevas ideas a través de las publicaciones y certámenes a que convocaba. Más de una vez su presupuesto fue cuestionado por quienes estimaban que no demostraba el debido celo en defender la ortodoxia de los grupos dominantes, pero el prestigio de Bello y de sus colaboradores evitó el desaguado cultural en más de alguna ocasión. ¿Por cuánto tiempo se mantendría esta convivencia en el país? Los aires europeos empezaban a dar síntomas inquietantes que no tardarían en aparecer en estas latitudes.

## II.— La segunda mitad del siglo XIX. Paradoja de un fortalecimiento que desemboca en una crisis nacional.

El período enfrenta al país a situaciones límites interna y externamente. En lo externo es arrastrado a una guerra con España en virtud

de un americanismo idealizado, en la que recogió la destrucción de su primer puerto y el aventamiento de su marina mercante. Años después, la Guerra del Pacífico pone a prueba su fortaleza interna como nación y logra un triunfo que significa un crecimiento territorial y económico hacia el norte.

Este mismo crecimiento lo realiza hacia el sur, al incorporar realmente a su economía vastas regiones que hasta ese momento sólo figuraban en el mapa. Esto ocurría en circunstancias internas cada vez más tensas, al romperse paulatinamente el consenso que la clase gobernante había mantenido hasta ese momento. En ello influyeron factores diversos como el advenimiento de una oligarquía formada en las actividades mineras y mercantiles, con gran aporte de extranjeros, que introduce formas de vida y pensamiento distintas a las de los terratenientes conservadores, austeros, católicos y disciplinados.

El rompimiento con el mundo cultural tradicional se empieza a producir en diversos niveles, acusándose los primeros síntomas en ciudades como La Serena, Concepción y Valparaíso. El primer objetivo de ataque lo constituye la Iglesia católica y los miembros de su jerarquía, a quienes en nombre de la tolerancia de la cultura y del progreso, se les hace aparecer como exponentes de un pasado aborrecible.

El vendaval venía de lejos, ya que la concepción del hombre que había dominado en España sin contrapesos, aun con el crítico aporte de la Ilustración, había sido la inspirada por el catolicismo. Otras ideas venían a disputar el otrora tranquilo terreno de sus expresiones, del racionalismo, primero, y luego de un positivismo y pragmatismo que asumen en variados grados los miembros de los grupos dominantes, se enfrentan al peso cultural, político y social de la Iglesia. Esta enfrenta un proceso de secularización creciente en general en la civilización occidental.

La primera reacción es defensiva, definiendo los campos y esa es la característica que en Chile muestra la acción de la Iglesia ante el combate que comienza. El Papa publica el Syllabus en 1864, para proteger a su grey de los errores más evidentes y de los autores peligrosos. De este momento, hasta León XIII quien representa una nueva actitud de ofensiva de la Iglesia en el campo intelectual y social, buena parte del debate que se desarrolla en Europa se repite —mutatis mutandi— en este alejado país.

En la educación se manifiesta claramente la consecuencia del proceso descrito y también en las nuevas versiones culturales. El poder

temporal le arrebató lo que antes era reducto exclusivo casi de la Iglesia, y el sistema educacional, desde la Universidad hasta la Escuela primaria, es patrimonio del Estado y de los que dominan a través de él. El poder público transforma el proceso de búsqueda de la verdad y de transferencia de la ciencia y de la técnica, en una función casi burocrática.

En nuestro país, el católico se ve escindido entre estos dos poderes, sin lograr clarificar del todo el fondo del problema, ya que en ambos se encuentran normas válidas y además, ambos tienen poder. Esto, en parte, explica las complicadas situaciones vividas en nuestra vida intelectual del período, complicadas por el sesgo político inevitable en la disputa del poder del Estado.

Las corrientes liberales, donde se organizan los grupos librepensadores, acentúan sus puntos de diferencia con el orden tradicional, declarándose representantes del espíritu científico, de una cultura abierta y tolerante, así como de la verdad descubierta por la nueva filosofía. Las logias aglutinan a los iniciados y alientan a sus representantes en un debate que se torna cada vez más violento, para amainar cuando se produce la sorpresiva presencia de un protagonista ignorado hasta ese momento, ya en las postrimerías del siglo. Los grupos tradicionalmente dominados y obedientes de los trabajadores urbanos y mineros, empiezan a dar señales de querer participar en la vida de la nación y no ser sólo un elemento del paisaje. Los grupos dominantes, sin deponer su actitud frente a la Iglesia, la moderan considerablemente, a cambio de que ella contribuya a evitar el conflicto social, que adquirirá su propia dinámica cuando el siglo XX lleva mucho tiempo andado.

En estas condiciones generales se da el proceso cultural y educacional de Chile en lo que quedaba del siglo XIX y en los inicios del siguiente.

Sin duda que los mejores intelectuales chilenos se vuelcan hacia la historia: M. L. Amunátegui, Barros Arana, Vicuña Mackenna y poco después el historiógrafo más completo que ha tenido el país, José Toribio Medina. Los tres primeros, absolutamente comprometidos con las ideologías librepensadoras de su tiempo. Barros Arana y Amunátegui, de fuerte presencia en la educación chilena y protagonistas de reformas educacionales bastante consecuentes con las ideologías que asumían.

Ambos tuvieron un parecido itinerario, en cargos directivos de la educación universitaria, como decanos de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Secretario de la Universidad de Chile; Barros Arana fue Rector del Instituto

Nacional y de la Universidad. Ambos pudieron poner en práctica las ideas educacionales inspiradas en sus concepciones ideológicas y en su experiencia de educadores.

M. L. Amunátegui elaboró con su hermano Gregorio Víctor, una Memoria sobre la "Instrucción Primaria, lo que es y lo que debe ser", en 1853. Con ello iniciaron una fecunda acción educacional en la que encontraron un grupo destacado de entusiastas impulsores y realizadores. Sus nombres aparecen, además, vinculados a la creación de los liceos de niñas, especialmente Miguel Luis Amunátegui a quien se debe también el decreto de febrero de 1877, que permitió el ingreso de la mujer a la Universidad.

Barros Arana, al dirigir el Instituto Nacional, se preocupó de incorporar orientaciones filosóficas científicas a través de diversas materias en los planes de estudio de este plantel. Además, divulgó en diversos textos, algunos de los elementos de las ciencias que se incluían en los estudios secundarios de la época.

La Ley de Instrucción Primaria de 1860 fue el corolario de una clara acción de diversos personeros, como los señalados, y que junto a otros crearon la Sociedad de Instrucción Primaria cuatro años antes. Ella encauzó inquietudes valiosas en su tiempo y surgieron algunas escuelas de primeras letras bajo el patrocinio de la Sociedad.

Esta ley, así como las diversas medidas que van afectando a la educación durante el período, son indicadores de esta transición de un gobierno conservador y modernista, hacia uno liberal, que ya aparece claramente definido al terminar el siglo, en que se ha atenuado la acción del Ejecutivo, dispersándose su antiguo autoritario poder, para llevar a la práctica el régimen parlamentario de inspiración inglesa y francesa, condicionado por las reales dimensiones de la política chilena.

En el plano de las ideas, el advenimiento de las ciencias es acompañado por el positivismo, que tiene su figura más destacada en Valentín Letelier. Escribe su "Filosofía de la Educación", en la que sigue las líneas del pensamiento compiano, y despliega una activa preocupación educacional que quedó de manifiesto en la implantación del sistema concéntrico en 1893, poco después de la fundación del Instituto Pedagógico en 1889, en la que tuvo principal responsabilidad. La fecha representa uno de los hechos más importantes de la lucha por mejorar la enseñanza secundaria en nuestro país, al darle carácter profesional a quienes se dedicaron a estas tareas, y en que el Estado pasaba a ser

mentor exclusivo en este nivel de la educación, a través de los docentes formados en este plantel que dependió dos años del Ministerio, antes que la Universidad de Chile lo aceptara como suyo.

Desde otro ángulo, el de la Iglesia, se incorporaba un nuevo establecimiento a nivel universitario. La Universidad Católica surgía para testimoniar una actitud nueva de los católicos frente al avance de las concepciones positivistas y racionalistas. León XIII, como lo recordamos, llamó a los católicos a conciliar la ciencia con la fe, al mismo tiempo que intentar el rescate de los desposeídos, por diversos medios y, en especial, por la educación, a fin de liberarlos de los "hombres audaces y violentos" que les habían impuesto "un yugo que... difería poco del de los esclavos".

Así lo señalaba Abdón Cifuentes en la inauguración de la Universidad: "Es preciso fundar en una vasta escala y de una manera científica la enseñanza social del pueblo; es preciso abrir nuevos y variados horizontes a sus vocaciones de actividad y trabajo; es preciso darle una instrucción más aplicable a sus necesidades..." Junto a otros personeros de la Iglesia, Cifuentes es un verdadero precursor de las inquietudes sociales que la Rerum Novarum activaría entre los católicos chilenos años después. Recordemos que es al correr del año 1888 que se funda esta Universidad; estábamos en la víspera de la crisis del régimen vigente en Chile.

### III. En el siglo XX. Lento caminar hacia la democracia.

Desde la Revolución de 1891 y hasta la Constitución de 1925, se instaura en Chile un régimen bastante especial, en el que el Ejecutivo pierde toda capacidad de dirigir el proceso político y queda transformado en un administrador del Estado y en un árbitro de las pugnas entre los numerosos grupos políticos.

La economía chilena cambia paulatinamente su polo de referencia europeo hacia Estados Unidos y lo mismo ocurre en el campo cultural. La nueva ciencia, la tecnología que el país necesita, los capitales requeridos por la siempre débil economía, las inspiraciones educacionales así como los incentivos intelectuales se inclinan hacia Norteamérica.

Mientras tanto el país se desarrolla a un ritmo que muchos desearían más rápido, pero fuertemente condicionado por factores ubicados en el campo internacional, en que el capitalismo y todo lo que él representa como imagen del mundo, es uno de ellos. Por su parte, la clase media

surge como un elemento dinamizador de la política y de la cultura, papel que irá afianzando con paso firme por medio de la educación y la ampliación de la órbita estatal, que se convierte en campo ocupacional importante.

En los primeros 30 años del siglo se continúa en la etapa receptiva en cuanto a las ideas y la sensibilidad social de los intelectuales chilenos, así como los problemas que dejó en descubierto la Primera Guerra Mundial, contribuyeron a hacer que la literatura nacional se tiñera con matices sociales; que surgiera el ensayo, generalmente crítico ante determinadas realidades del país. Alejandro Venegas, en medio del júbilo del centenario de la Independencia hace pública su crítica social y política con "Sinceridad" y, poco antes, Nicolás Palacios en "Raza Chilena", reúne sus concepciones ideológicas y culturales, con concepciones prácticas, para salvar al hombre del pueblo.

En cierto modo sus ideas son continuadas por Encina en "Nuestra Inferioridad Económica", quien dirige sus fuegos hacia la educación proporcionada por el Liceo, a la que hace responsable de las negativas cualidades que el chileno manifiesta en su vida y en la preparación económica.

Darío Salas en "El Problema Nacional", analiza la educación chilena llamando la atención sobre el pesado lastre que significaba el analfabetismo para el país. Otro animador del debate sobre la materia fue Enrique Molina cuyo nombre aparece unido a la creación y consolidación de la Universidad de Concepción, creada en 1919.

En el año siguiente se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, cuya discusión casi había comenzado con el siglo. El país acusaba recibo de las nuevas preocupaciones por la educación primaria, como condición fundamental para el mejoramiento de la calidad de la vida de la población.

La Ley iniciaba una década de intensos movimientos en la búsqueda de soluciones a los reiterados problemas que agitaban a Chile. Un golpe militar intenta terminar con el régimen parlamentario; se dicta la Constitución de 1925, de corte presidencialista; y se elige un gobernante que le imprime un fuerte carácter personalista a su régimen.

La educación no podía estar ausente en estos complicados momentos, y, entre 1924 y 1930, se suceden las reformas o las aspiraciones de ellas, expresadas en la Asamblea Pedagógica de 1926. Se echan a andar, a través de una legislación prolifera y dinámica, con más buenas intenciones que criterios reales —como ocurre en

1927 y en 1928— en que se afectaba todo el sistema, incluyendo a la Universidad para la cual se dicta una nueva Ley Orgánica, después de sucesivos decretos-leyes.

Todo lo anterior entra en un compás de espera con la Gran Depresión que, además de subrayar la endémica debilidad de la economía nacional, determinó un cambio de gobierno que no curó de las ilusiones a los chilenos, ya que quedó energía como para ensayar hasta un gobierno socialista efímero y totalmente alejado de la realidad del país.

Ya en 1938, estamos ante otro ensayo político. El país después de la segunda administración Alessandri, se inclina por el Frente Popular. "Gobernar es educar" fue el eslogan del nuevo gobierno, expresión de excelentes intenciones que muy poco cristalizaron porque la Segunda Guerra Mundial se hizo presente creando un conjunto de condicionamientos para la vida nacional.

Como el país se agrupó con los "Aliados", es decir, en el bloque de las democracias y en contra del bando totalitario de las fuerzas del eje, empiezan a cobrar vigencia en la vida cultural y educacional, toda una amplia gama de conceptos e ideas directrices inspiradoras de nuevas modalidades en el campo del pensamiento. El Plan de Renovación Gradual de la Enseñanza, planteado en 1945, quiere que la Educación Secundaria prepare para la vida democrática, enfatizando el respeto y la tolerancia de las ideas y estableciendo actividades educacionales en pro de la autodisciplina y echando las bases de las actividades de orientación en los liceos. Años antes, la educación primaria había experimentado una reforma en el mismo sentido, enfatizando la preparación de los educandos para las contingencias concretas de la vida.

Por otra parte, el extraordinario desarrollo de la ciencia que se experimenta a nivel internacional, crea a la educación chilena un desafío cada vez más dramático por la evidente relación que se da entre la ciencia y la técnica, por un lado, y las mejores condiciones de vida, por el otro. Lo anterior condiciona buena parte de las reformas que se experimentan en los Planes y Programas de Estudio y que se van poniendo en ejecución gradualmente en el sistema educativo. Habría que agregar que, pasado el período de desesperanza que la humanidad vive al terminar la guerra de 1945, la razón vuelve a constituirse en el instrumento necesario aunque no exclusivo para desterrar la miseria y el dolor, y alejar al fantasma de una nueva conflagración.

En este conjunto de hechos educacionales, se

destaca la madurez de un proceso cultural que toma aires propios y se plantea con originalidad los grandes problemas de la humanidad. Clarence Finlayson excursiona en un campo nuevo para la intelectualidad chilena: "Dios y la Filosofía", en 1945 y "Analítica de la Contemplación", algunos años antes. Es evidente la profundización que representa con respecto a los esquemas filosóficos que manejaba Enrique Molina, excelente precursor de un pensamiento que quiere ser original.

Asimismo, las ideas económicas, geográficas, jurídicas, científico-sociales y políticas, siguen teniendo una adecuada representación, al igual que la literatura, que ha dado al país dos Premios Nobel en Gabriel Mistral y Pablo Neruda, maestros ambos, aunque de ellos, Gabriela se dedicó profesionalmente a la docencia. En todo caso constituyen ejemplos preclaros de profesores que, habituados a enseñar conductas, salen de su metódica y casi rutinaria labor, para comunicarse con los demás a través de un libro, haciéndose partícipes de la inquietud universal.

La educación responde a las nuevas características de la sociedad chilena que no encuentra el camino adecuado para satisfacer tanta aspiración surgida del claro contraste entre los países que han vencido al hambre y aquellos que no lo pueden alejar de su vida. En 1965 se pone en marcha una nueva Reforma Educacional que enfatiza la necesidad de capacitar al educando para una adaptación activa a la sociedad democrática y para promover los cambios inherentes a ella. Años después, el intento de la Escuela Nacional Unificada busca avanzar en la generación de una mentalidad en los educandos, que garantice el modelo de sociedad que se desea establecer en circunstancias que los diversos elementos estructurales de la institucionalidad chilena acusaban una dramática ineficacia ante las tensiones a que eran sometidos, creando las condiciones que llevaron al establecimiento de un régimen extraño a la tradición nacional, y a contrapelo de la evolución que había caracterizado a Chile.

La cultura y la educación han tenido animadores permanentes en los educadores chilenos, tanto en el interior del país como en el ámbito latinoamericano.

Ya en los comienzos del presente siglo se forman las primeras organizaciones de maestros que, con diversos nombres y variada fortuna, han ido manteniendo despierta la conciencia de los gobiernos y de la sociedad chilena, en or-

den a mejorar las posibilidades educacionales para las jóvenes generaciones.

Al mismo tiempo que hacían valer su derecho a mejores expectativas profesionales, en las convenciones y torneos nacionales e internacionales tenían una palabra serena e informada para referirse a los problemas específicos y técnicos de la educación, de tal modo que puede señalarse que especialmente en las Reformas que calaron más profundamente en la vida educacional del país, se acogieron planteamientos de los docentes, hechos con bastantes años de anterioridad.

La Asociación de Educación Nacional fundada en 1904, declara que aboga por un sistema educacional que garantice el orden y fraternidad sociales y que considere las necesidades del país. En forma parecida se expresa el Congreso General de 1912.

Años después, en 1926, la Asamblea Pedagógica señala sus aspiraciones a una educación nacional, funcional y social.

Estas referencias específicas, que podrían continuarse en forma numerosa en los años posteriores muestran la temprana presencia del profesorado en la expresión de las nuevas contingencias con que se enfrentaba la cultura chilena, y el aporte que explica en parte la característica que el país ha mostrado, en cuanto a hacer de la educación una inquietud permanente de la nacionalidad dándole, además, una orientación de constante superación, por la incorporación en ella de las concepciones y técnicas modernas que garantizaran una mayor eficiencia del sistema, especialmente para hacer posible una mayor movilidad social.

Por otra parte, en numerosos países de Centroamérica, como Costa Rica, Panamá y Guatemala, como asimismo en Venezuela, Colombia y Ecuador, han sido maestros chilenos inspiradores y, en algunos casos, los realizadores de reformas educacionales que han establecido las bases más permanentes de la evolución que en este campo han asumido esos países.

En el esquemático análisis de algunos aspectos del desarrollo de la cultura en Chile nos parece que ha quedado claro, por lo menos, la muy especial responsabilidad que los profesores han tenido en él y el destacado papel de activadores de un proceso que cumplió etapas de gran significación colectiva al hacer de Chile un lugar buscado por los intelectuales y pioneros del pensamiento y de las más variadas expresiones del arte y la cultura.

# Tema 2 EL DERECHO A LA EDUCACION: SITUACION ACTUAL EN CHILE

Alfonso Bravo - Profesor U. C.

El derecho a la Educación que la Declaración Universal de los Derechos Humanos consigna en su artículo XXVI descansa en tres premisas fundamentales:

- Es un derecho para todos los hombres cualquiera sea su origen o nivel socio-económico;
- Este derecho no se cumple con cualquier tipo de educación, sino con aquella que cualitativamente garantice el desarrollo integral de la persona y que promueva la tolerancia, la comprensión y la amistad entre las naciones y grupos;
- Este derecho debe entenderse en estrecha interdependencia con los otros que contiene la Declaración, por lo que la educación debe estar orientada a desarrollar el respeto y cumplimiento de todos los restantes derechos de la Declaración Universal.

De las premisas anteriores se concluye que se vulnera el derecho a la Educación:

- a. Si se margina del sistema escolar total o prematuramente a una parte de la población.
- b. Si se entrega por razones económicas o sociales una educación cualitativamente discriminada;
- c. Si se sacrifica la formación integral de la persona para atender exclusivamente las necesidades de la economía o los intereses de grupos;
- d. Si se impide por razones políticas el libre acceso al conocimiento científico o a la creación artística o cultural;
- e. Si se orienta la educación hacia una visión intolerante y sectaria hacia determinados grupos o naciones.

## SITUACION DEL DERECHO A LA EDUCACION EN CHILE

### 1. Marginación del sistema

Se podría afirmar que en Chile la población en edad escolar tiene acceso al sistema en forma satisfactoria. La expansión cuantitativa del sistema escolar chileno en las últimas décadas garantiza formalmente el ingreso a la escuela. Sin embargo, comienza a producir inquietud el decrecimiento de la matrícula a partir de 1974, especialmente en el nivel primario. Razones de carácter demográfico —baja de la natalidad— no alcanzan a explicar satisfactoriamente el fenómeno.

Cuadro N° 1

MATRICULA TOTAL DE EDUCACION BASICA  
Y MEDIA (NIÑOS)

Año	Matrícula (en miles)	% aumento anual
1970	2.357.4	—
1971	2.566.2	8.9
1972	2.671.5	4.1
1973	2.768.6	3.6
1974	2.785.2	0.6
1975	2.763.3	— 0.8
1976	2.726.0	— 1.3
1977	2.729.3	0.0

Fuentes: Superintendencia Educación  
Revista Mensaje, diciembre 1976.

El derecho a la Educación no se cumple con el solo ingreso a la escuela. Es necesario, además, garantizar al educando su permanencia y ascenso en el sistema. Para que ello ocurra deberá darse atención integral a las diversas variables que afectan el normal desarrollo del proceso educativo. Esto significa crear condiciones materiales y de orientación del sistema que permita a cada niño superar sus limitaciones personales y sociales. Es por ello que la obligación de dar igualdad de oportunidades encierra el compromiso de atender las diferencias con que los alumnos llegan a la escuela y evitar que el sistema consolide o profundice aún más las diferencias iniciales. El Estado como agente del Bien Común debe asumir esta tarea. Los mecanismos que emplee para esta función pueden ser variados, pero su responsabilidad es indelegable. En algunos casos, el Estado la asume directamente; en otros, delega o comparte esta tarea, pero siempre se responsabiliza del cumplimiento satisfactorio del derecho a la educación de todos sus habitantes. En nuestro país, podríamos decir que existen dos sistemas: el sistema de educación gratuita y el de educación pagada.

El primero de ellos, tanto de carácter público como privado, recibe financiamiento fiscal. El segundo es financiado por los usuarios. Para 1976, el gratuito atendía al 94% y el pagado al 6%.

Cuadro N° 2

Año	Total matrículas	Sistema pagado	% pagado
1976	3.043.440	179.107	5,9

Fuente: Revista Mensaje, agosto 77.

Si la atención educacional prestada por el sector gratuito fuera cualitativamente equiparable con la del sector pagado, podría no objetarse el sistema y considerarse como un mecanismo adicional de redistribución del ingreso. Si bien en el pasado era discutible la existencia de este equilibrio, las políticas educacionales de estos últimos años han profundizado esta diferencia. Las inversiones en Educación que el Estado había alcanzado para entregar un servicio educativo más calificado han sufrido una fuerte contracción. Esto ha traído un marcado deterioro en servicios de apoyo a la tarea docente, como los Programas de la INAEB, construcciones escolares, equipamiento y material didáctico, etc.

Baste mencionar que entre 1972 y 1975 los desayunos escolares disminuyeron de 1.536.616 a 744.808 y los almuerzos de 715.945 a 545.667 diariamente. Esta medida fue tomada en el peor período de crisis que afectaba a la clase obrera, con índices de cesantía que superaron el 20%. El programa de almuerzos ha seguido bajando y en 1977 alcanzó apenas a 300.000 raciones diarias. No es de extrañar entonces el decrecimiento señalado en el cuadro de matrículas y sólo el compromiso solidario pudo evitar un mayor abandono, con iniciativas como los Comedores Infantiles que hasta la fecha tratan de suplir el abandono de estos servicios.

Los costos por alumno permiten dimensionar el fuerte deterioro de la calidad de servicio educativo prestado en el sistema fiscal y gratuito y, por lo tanto, la desigualdad de las oportunidades educacionales ofrecidas a la gran masa estudiantil chilena.

Cuadro N° 3

COSTO POR ALUMNO FISCAL  
(En dólares de 1976)

Año	Básica	Científica Humanista	T. Profesional
1970	96	196	273
1971	135	227	278
1972	109	182	231
1973	65	142	166
1974	54	94	112
1975	56	54	103
1976	66	62	123
1977	82	70	162

La educación pagada ha permanecido con valores constantes de unos US\$ 300 (dólares de 1976) en todos sus niveles como promedio. Existen, sí, colegios cuyo monto por alumno supera los US\$ 1.500.

La aplicación inflexible de la política de reducción del gasto público, cualquiera que sea su costo social, ha llevado al grueso del sistema educacional a la situación descrita. Por una parte, un reducido número de alumnos reciben una educación que les permite acceder a los más altos niveles del sistema, perpetuando una situación de privilegio, y por otra, una especie de empleo mínimo educativo que proporciona a la gran mayoría un nivel de subsistencia escolar que los habilita para incorporarse a lugares subalternos en la organización social, cultural y económica. Incluso las capas medias, usufructuarias tradicionales de la enseñanza fiscal, se ven seriamente amenazadas como grupo social.

No puede dejar de llamar la atención la increíble caída del gasto por alumno en la Educación Científica Humanista, es decir, en los liceos fiscales. No se trata de una situación fortuita, sino de una consecuencia obligada del modelo económico y político que se desea imponer en Chile.

Es este nivel, por el tipo de conocimiento que debe desarrollar y las características del adolescente, el que presenta un alto riesgo para el proyecto social diseñado. Es además el ceceo natural para seleccionar los postulantes a la Universidad. La clase dirigente está al margen de esta crisis, pues dispone de sus propios establecimientos que, sin restricciones en sus costos, por la libertad de precios decretada oficialmente y por la solvencia económica de los usuarios, garantiza una educación calificada, por lo menos en sus efectos inmediatos: la continuación de estudios superiores.

La Universidad reducida a un rol esencialmente profesionalizante y con exigencias de financiamiento creciente para los usuarios garantiza su adaptación al modelo proyectado. El control político complementario permite formar la élite ideológica afín al sistema y elimina el peligro de convertir la Universidad en un ambiente propicio para el análisis y discusión de proyectos alternativos para el desarrollo social.

La Educación básica generalizada y un controlado proceso de capacitación laboral conforman en el otro extremo, la respuesta a los requerimientos de mano de obra necesarios para los niveles inferiores del proceso productivo.

En este contexto de marcado pragmatismo, se ha señalado por el Ministerio de Educación que una de sus metas es la Privatización del sistema. Esta política no ha tenido proyección en el Sistema Educacional; incluso el Sector Particular ha disminuido su participación en el sistema total.

Esta política de privatización se ha traducido, hasta el momento, en el traspaso de Escuelas Profesionales a organismos empresariales y en la proliferación de institutos y academias particulares que ofrecen servicios con reconocimiento oficial. En el primer caso, se pretende convertir una de las ramas de la Educación Media, que como tal debe entregar prioritariamente una formación general a través del conocimiento tecnológico, en un mero sistema de entrenamiento y capacitación laboral. Si lo que se desea es una coordinación con el mundo del trabajo existen mecanismos para conseguirla incorporando a los niveles de decisión de políticas del sector a representantes de los empresarios y de los trabajadores. Se ha preferido la subordinación directa que transforma a la rama profesional en un instrumento para atender las necesidades de las instituciones patronales.

En el otro aspecto, el estímulo y muchas veces el reconocimiento de Institutos y Academias privadas visualiza los efectos de la Privatización. Los servicios que ofrecen: preparación para el ingreso a las Universidades; carreras en áreas de alto status social y económico; los elevados cobros de matrícula y la publicidad que los promueven, de acuerdo a los más puros principios de la comercialización, señalan claramente los destinatarios de estos servicios: nuevas oportunidades educacionales para quienes puedan financiarlos.

## **2. La Doctrina de la Seguridad Nacional y orientación del Sistema Educacional**

La aplicación concreta de la Doctrina de la Seguridad Nacional ha traído como consecuencia un verticalismo autoritario, desconocido hasta ahora en nuestro sistema, que ha impedido todo intento de participación. Al mismo tiempo, se ha implantado, por temor a una contaminación ideológica, un control estricto sobre las personas, los contenidos curriculares y la totalidad de las actividades de los establecimientos que han derivado en un empobrecimiento visible del quehacer educativo. Numerosos profesores y alumnos han sido separados del sistema por razones políticas, impidiéndoseles a los primeros el derecho a enseñar y a los segundos el derecho a aprender.

Se ha expurgado gran parte del conocimiento en el campo de las ciencias sociales, ha desaparecido la discusión de los grandes temas que siempre han despertado la inquietud existencial de los adolescentes y jóvenes, se omiten períodos y fenómenos importantes de nuestra historia patria. Las actividades autorizadas se ven dificultadas por la rígida reglamentación que



las enmarca y en muchos casos son intrascendentes. (festivales, concursos, competencias,...).

En este contexto los actores del proceso: profesores y alumnos, ven limitados su papel al de receptores pasivos de instructivos superiores o de cumplimiento formal de exigencias programáticas. La rica experiencia de los profesores y la siempre bullente inquietud de los alumnos no encuentra canales para expresarse. Una apatía y un descompromiso frente a las políticas educacionales evidencian la grave crisis del sistema.

#### **Interdependencia de los Derechos Humanos**

Por último, es necesario insistir en que los Derechos Humanos son indivisibles; no es posible atentar sobre uno cualquiera de ellos, sin que los otros se vean igualmente afectados. Tengamos presente que la Declaración Universal ter-

mina en su artículo XXX señalando: "Ninguna disposición de la presente Declaración puede ser interpretada como el reconocimiento a ningún Estado, grupo o persona de derecho de ejercer ninguna actividad o practicar ningún acto destinado a la destrucción de ningún derecho a libertades aquí establecidas".

Compartimos la posición de la Iglesia Presbiteriana cuando señala: "La tentativa de un Estado totalitario de sacrificar libertades con el fin de conseguir crecimiento económico, seguridad militar, o tranquilidad doméstica no puede quedar sin contestación. La presumible corrección de los métodos y juicios del Estado en tales áreas requiere ser cuestionada para que el bien de una élite pequeña y poderosa no sea juzgada de mayor importancia que el bienestar de todos".

186ª Asamblea General de la Iglesia Presbiteriana Unida de USA. - Louisville, 1974.

# **Tema 3 NUEVAS EXIGENCIAS PARA EL DESARROLLO CULTURAL Y EDUCACIONAL COMO DERECHOS HUMANOS**

**\* Olga Poblete - Educadora**

Desde que el hombre aparece sobre la tierra ha hecho cultura y educación. Ambas lo han acompañado desde siempre, en todo tiempo y lugar. Fuerzas sociales, en diferentes épocas, las han administrado como signos de poder y prestigio, como instrumentos para ascender económica y socialmente. Estas presiones son también perfectamente visibles hoy, con el agravante de ejercer influencias más allá de los límites nacionales, y aun continentales, y operan con poderosos recursos tecnológicos.

El hombre ha luchado largo tiempo por sus derechos civiles y políticos. Corresponde a décadas recientes el mérito de señalar también a la cultura y educación como derechos inalienables. Reclamarlos con igual fuerza que el derecho a la vida, es algo consubstancial a la existencia del hombre contemporáneo.

La cultura, "una necesidad irreprimible del hombre", no es fruto de genios solitarios. Es una rica, fluida y dialéctica operación colectiva, una forma de vivir que traduce las infinitas expresiones de la creatividad. Capaz de universalizar valores, con ello no hace sino cohesionar como poderoso catalizador y fortalecer el afán de la humanidad por lograr su unidad y su paz.

La cultura está lejos de ser sólo evocación del pasado. Suele retornar a éste, pero pone en juego la tremenda selectividad que le aportan su espacio y su tiempo, y se renueva en constante esfuerzo prospectivo, porque el futuro, lo porvenir, es motivación inmanente de la conducta humana. De ahí que el clima natural de la actividad cultural sea el libre discurrir, la confrontación de ideas y proposiciones, la participación pluridimensional de los hombres.

## **1. CULTURA Y EDUCACION, NUEVAS PROYECCIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS**

"En adelante, toda la calidad de la vida de los pueblos, se inscribe en este compromiso fundamental: querer vivir, atreverse a vivir en el presente y para el futuro y no vivir más en el pasado y contra el porvenir". (Presidente Sekou Touré, Discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 5 de noviembre de 1959).

La Segunda Guerra Mundial desató veloces procesos de cambio nunca antes experimentados. De un día a otro amanecimos planetarios. Sobre las ruinas del colonialismo aparecieron decenas de Estados Independientes. Países y pueblos ignorados, pasaron a hacer noticia. Entraban a la

escena mundial culminando luchas de liberación nacional. Nombres, imágenes, ritmos, ángulos insospechados de interpretación del entorno natural y social, se derramaron por toda la tierra propulsados por la avanzada tecnológica de las comunicaciones. ¿Cómo entender estas nuevas dinámicas culturales? ¿Cómo convivir en estrecha vecindad con ellas?

Buscar y lograr un nuevo ordenamiento mundial se hizo más apremiante en la medida en que cundían los paraguas del armamentismo nuclear. La rebeldía contra la irracionalidad de sufrir nuevas catástrofes, dio alas al pensamiento, a la reflexión, a las fuerzas espirituales. Difícil parto el de las ideas en medio de un acontecer convulsionado por agudas confrontaciones de valores, usos, estilos, costumbres, apetencias. Credos religiosos, ideologías, filosofías, doctrinas estéticas y éticas salieron al encuentro del hombre que buscaba una razón para vivir.

Otro ingrediente explosivo lo aportó a este panorama la revolución científico-técnica que abatió sobre la sociedad y sus sistemas educativos en especial, el torrente de nuevos conocimientos. La velocidad del cambio en estas áreas hizo aún más angustiante para los hombres la necesidad de saber y aprender. Las unidades de tiempo se estrecharon por el denso contenido que era preciso comprender antes que otro nuevo descubrimiento descartara al anterior por obsoleto. "No basta ya decir que el mundo moderno es movable, ni siquiera que cambia rápidamente. Las curvas de la evolución y del progreso parecen inscribirse sobre una escala exponencial" (Gastón Berger, *L'Homme Moderne et son Education*).

El mapa económico y político post Segunda Guerra Mundial reflejó claramente los nuevos ejes de polarización. Las nociones de desarrollo y planificación se manejaron como instrumentos para salvar la coexistencia y la supervivencia: oeste-este, norte-sur. El propósito de resguardar la persona humana brotó desde diversos sectores de la comunidad mundial: organismos internacionales, Iglesia, instituciones regionales, centros de investigación en las Ciencias Sociales, entidades culturales. Una impresionante unanimidad sobresale en todos estos documentos: "En toda humana convivencia bien organizada y fecunda, hay que colocar como fundamento el principio de que todo ser humano es "persona", es decir, una naturaleza dotada de inteligencia y de voluntad libre y que, por tanto, de esa misma naturaleza directamente

nacen al mismo tiempo derechos y deberes que, al ser universales e inviolables, son también absolutamente inalienables" (Encíclica "Pacem in Terris", 9).

En violento contraste con el volumen, profundidad y avance del conocimiento científico logrado, aparecen los abismos vacíos en los sistemas educacionales. Pese a ingentes esfuerzos, en particular de los países en desarrollo, la educación no se universaliza aún como un derecho esencial del hombre. "Vastas sombras marcan sobre el planeta una geografía de la ignorancia, como existe todavía una geografía del hambre y de la mortalidad infantil" (Edgar Faure, Preámbulo a "Aprender a ser"). En la actualidad analfabetismo y pobreza son fenómenos concomitantes. Los índices más altos de analfabetismo —80% promedio— se dan en los 25 países cuyo ingreso per cápita es inferior a 100 dólares anuales. Continúa aumentando la proporción de mujeres analfabetas; del 58% en 1960 sube al 60% en 1970. El apremio por educarse crece en cantidad y en calidad; no así, en cambio, las oportunidades requeridas. Sigue aumentando la población en edad escolar; la industrialización y el desarrollo tecnológico exigen cada vez una mano de obra más calificada, se agudizan los frentes competitivos en la vida del trabajo y los jóvenes legítimamente reclaman mayores posibilidades de continuar sus estudios. A los países en desarrollo, en particular los que salían del colonialismo, se plantea la exigencia apremiante por quemar etapas a fin de participar en forma más activa, eficaz y sostenida en la comunidad internacional. "El derecho a la educación es reconocido en la sociedad moderna, como uno de los derechos básicos del hombre. Interesa al mismo tiempo al individuo y a la comunidad que este derecho sea garantizado en la práctica". (Acceso a la Educación Superior en Europa. Conferencia de los Ministros de Educación de los Estados europeos miembros de UNESCO. Viena, noviembre, 1976).

Tanto en el plano cultural como en el educativo, la tendencia del momento en el mundo es la de avanzar y enfrentar, ojalá en condiciones óptimas, el futuro. La defensa y promoción del Derecho a la cultura y a la educación son también impostergables compromisos con la supervivencia en la tierra. Los acontecimientos no esperan, siguen la progresión de su dinámica, la que los mismos hombres le imprimen, movidos por diversas y encontradas fuerzas e intereses. Pero el hombre "quiere vivir, atreverse a vivir para el presente y para el futuro".

## 2. LOS DESAFIOS

"Elevar el nivel de consumo no es ya la tarea satisfactoria para los hombres después de dos decenios de desarrollo económico. Descuidar igual ritmo para el acrecentamiento de los bienes culturales del espíritu, ha probado ser causal de graves crisis, como si el hombre no se resignara a vivir sólo de pan" (Augustín Girard, *Developpement Culturel: expériences et politiques*. UNESCO, París, 1970).

La Conferencia General de UNESCO en su 19ª reunión aprobó el Plan a Plazo Medio para 1977-1982. Este representa un inmenso esfuerzo de estudio y reflexión para "situar la acción de UNESCO dentro de una perspectiva global en relación con los problemas más importantes del mundo contemporáneo". Un principio central articula el Plan a Plazo Medio: "Los vínculos de interdependencia que unen la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la búsqueda de una paz justa, duradera y constructiva y la aspiración a un desarrollo cuyo fin sea el hombre y todos los hombres, en la justicia, la equidad y la solidaridad" (Plan, pág. VII). El capítulo III de este documento analiza El Hombre como Centro del Desarrollo, en seis áreas fundamentales.

Abordar las cuestiones del desarrollo y su consiguiente planificación —nociones que han absorbido la atención por varios decenios— con una visión esencialmente humanista conduce a corregir lamentables vicios dolorosamente pagados por los pueblos. Los derechos del hombre a la educación y la cultura deben también ser examinados e implementados a la luz de esta inminente justicia social que asegure que "el beneficio del desarrollo deba corresponder al hombre en todas sus dimensiones" (Plan, pág. 58).

En 1967, S. S. el Papa Paulo VI señalaba que "todo programa concebido para aumentar la producción, no tiene al fin y al cabo otra razón de ser que el servicio de la persona". No basta, decía, "promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable. Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre a quien deben servir". (*Populorum Progressio*, 26 de marzo de 1967).

### 2.1.— Desarrollo Cultural

Precisamente la ausencia de esta perspectiva ha provocado notorios desequilibrios, desigualdades y carencias en el logro o progreso social que se esperaba. Los prodigiosos avances téc-

nicos reflejados en las curvas del crecimiento económico no han probado ser instrumentos eficaces para eliminar la pobreza, rescatar las masas del analfabetismo o enriquecer culturalmente las horas libres conquistadas por las luchas laborales. Por el contrario, un ambiente cada día más tecnocratizado empuja al individuo hacia el consumo de frutos que le impone una industria recreativa manejada con fines comerciales. Insensiblemente, se va él alejando de las oportunidades de vivir experiencias culturales directas, en las que intervengan sus intereses reales y encuentre posibilidades de descubrir dentro de sí mismo nuevos incentivos a su capacidad de pensar, expresarse, crear.

Desde 1960, aproximadamente, comienza a concretarse el concepto de desarrollo cultural. Múltiples factores se conjugan a nivel internacional para diseñar con métodos científicos las políticas culturales y educacionales concebidas como elementos integrantes del desarrollo general de los pueblos.

En los países que ingresaban a la condición de independientes surgieron los problemas propios de bipolaridad cultural de su anterior condición colonial. Para ellos era indispensable enfatizar los elementos de su cultura y tradición nacionales. Pero, al mismo tiempo, las claves para participar en el orden económico mundial residían en el manejo de las ciencias y tecnologías propias de las culturas de sus antiguos dominadores. Lograr la unidad en la diversidad fue el lema con el cual el Presidente Sukarno inauguró en Bandung, abril 1955, la Primera Conferencia de los Pueblos de Asia y Africa. Con ese acento entró el Tercer Mundo en la escena mundial.

Para las naciones latinoamericanas, integrantes también del Tercer Mundo, adquiere un relieve parecido el problema de la identidad cultural. Contamos con una gran población indígena que subsiste en precarias condiciones socioeconómicas y políticas amparadas por las estructuras vigentes. Por encima de los rasgos locales prevalece el denominador común de los niveles de vida de quienes otrora fueron poderosas unidades étnicas creadoras de culturas avanzadas. En ellas aún perduran, en forma larvada o bien en sus expresiones alienadas por la comercialización y el consumismo, enormes reservas de creatividad. En Chile parece ya olvidado el hecho que nuestra nacionalidad y los orígenes de nuestra cultura proceden en buena parte de encuentros de pueblos altiplánicos, trasandinos y oceánicos. Con ellos, en distintas épocas, llegaron a estas tierras las palabras, los utensilios y las voluntades de construir un habitat y su correspondiente complejo cultural.

Jamás podremos recuperar el significado y profundidad del pensamiento de yamanas, onas y alacalufes y tantos otros pueblos cuyas lenguas se extinguieron junto con la especie. En cuanto a nuestros araucanos, si algo han logrado salvar de sus valores culturales, de su identidad, lo deben a la tenacidad de sus propios apóstoles y de unos cuantos estudiosos. Pero qué remoto se ve su acceso al legítimo nivel económico social que les corresponde.

Es lamentable que nuestro sistema escolar niegue a los niños y jóvenes la oportunidad de comprender cuánto significa para los chilenos de hoy la secular hazaña de nuestros antepasados indígenas: poblar y trabajar esta tierra del norte a sur, de cordillera a mar. Sus métodos de trabajo, artesanías, pictogramas; sus ingenuas y artísticas interpretaciones de las fuerzas de la naturaleza; sus ritmos, sus técnicas de la guerra y su tensa resistencia a los conquistadores suelen resumirse en un par de mediocres estereotipos y unas breves líneas impersonales de los textos.

## 2.2.— Políticas Culturales

La necesidad de requerir y promover el derecho a la cultura se justifica además por una serie de graves situaciones que contribuyen a "desculturizar" al hombre contemporáneo. Se vive bajo los efectos de una tecnoestructura cultural, erigida por intereses económicos y sociales difíciles de controlar u orientar. Tampoco es fácil eliminar la influencia de concepciones elitistas heredadas. Para muchos la "Cultura" es un artículo de consumo, un elemento decorativo, un signo del status. Hay que empañarse de cultura en los cuadros de las galerías y museos, en los ciclos de conciertos, en la suntuosidad de la ópera o del ballet. "Lo bello, escribía en una ocasión Fernand Léger, está en todas partes; en el orden de tus cacerolas, en el blanco muro de tu cocina, más quizás que en tu salón siglo XVIII o en los museos oficiales".

Pese a todo esto, se abre paso la convicción que las únicas posibilidades de reestimar los valores culturales auténticos, de movilizar la creatividad, residen en incentivar la acción cultural directa dentro de las comunidades. Hasta en las asfixiantes megápolis existen oasis fecundos, donde el hombre puede reencontrar al hombre y entregarse al juego libre de las ideas, del sentimiento y el deleite del color, la forma, el movimiento, dando rienda suelta a su emotividad y en sincera comunión consigo mismo y con los demás. Existe una cierta rebeldía contra los "monstruosos" centros culturales, "suepervivencias arcaizantes que pretenden mante-

ner la hegemonía cultural de los árbitros del buen gusto" (Hugues de Varine, *L'Initiative Communautaire et le rénové de la culture*. Revista "Cultures", Vol. V. UNESCO 1978). Frente a ciertas políticas culturales gubernativas, el mismo autor las condena como "puntales de un verdadero terrorismo cultural de origen tecnocrático" (id). De uno a otro extremo de las opiniones, el hecho coincidente es que los problemas culturales en estos últimos decenios preocupan intensa y seriamente a una gran variedad de organismos.

En Venecia, 24 de agosto a 2 de septiembre de 1970, se efectuó la Conferencia Intergubernamental —convocada por UNESCO— sobre aspectos administrativos y financieros de las políticas culturales. Participaron 86 Estados miembros, de los cuales 24 procedían de Africa. Aquí se aprobaron lineamientos centrales para nuevos encuentros que abordarían con realismo y rigor científico el gran desafío: diseñar y conducir una política cultural que, resguardando los fueros de la persona humana, permita desarrollar y proyectar sus posibilidades creadoras en la comunidad. En los últimos diez años han ocurrido no menos de 15 de estos encuentros. Buena parte de ellos en países del Tercer Mundo: Indonesia, Kenia, Guatemala, Ghana, Costa Rica, República Árabe de Egipto, Venezuela, Perú. En 1970 se reúne en Lima la Comisión Interdisciplinaria de Expertos para preparar una Conferencia sobre Políticas Culturales para América Latina. 1968, San José, Costa Rica: Coloquio "América Latina en su Literatura". La publicación de sus debates y resoluciones lleva ya dos ediciones y ha sido traducida al francés y portugués. Sus temas abarcan asuntos como: Rupturas de la tradición, La Literatura como Experimentación, El Lenguaje de la Literatura, Literatura y Sociedad, Función Social de la Literatura. Debían seguir a este coloquio otros sobre América Latina y sus Artes, América Latina: La Arquitectura y problemas de Urbanismo, las Fiestas civiles y Religiosas, los Carnavales. 1976, Vancouver, Canadá: Conferencias Intergubernamentales sobre Asentamientos Humanos. Esta tocó una de las cuestiones más conflictivas que afectan al hombre actual: el urbanismo vinculado a la calidad de vida, los asentamientos humanos, la educación y la cultura. Este tema fue extensamente debatido aquí en Santiago, agosto 1977, por la Bienal de Arquitectura. En 1971 se había realizado en Caracas, Venezuela, la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Allí se insistió en la cooperación regional, sobre todo en lo relativo a la enseñanza de las ciencias y la tecnología, inclusive

la enseñanza agrícola, y prestó atención especial a los problemas de la reforma y democratización de la enseñanza media y de la investigación científica universitaria.

En el asunto de políticas culturales, si bien no hay que descartar que un gobierno o un grupo pretenda dirigir a su amano la cultura o la educación de un país, no hay que olvidar que éstas no se comandan por decreto. La acción cultural vive en la espontaneidad del hacer cotidiano. Las políticas culturales de las cuales se ha hablado aquí son tentativas muy definidas para proteger el derecho del hombre a la cultura, en un mundo de fuerzas encontradas y dispares que apuntan hacia el mecanicismo y la deshumanización. Para dar un ejemplo próximo, la Constitución Política de la República de Panamá consagra este derecho, Título III, Derechos y Deberes Individuales y Sociales. El Capítulo IV de la Carta Constitucional se titula "Cultura Nacional", define el patrimonio histórico de la nación, da importancia a las lenguas aborígenes, objeto de estudio, conservación y divulgación.

Interpretando estos mismos propósitos han aparecido en diversos países —Túnez, Holanda, Canadá, EE. UU., URSS, Hungría, República Federal Alemana, Japón, México—, centros culturales bastante ajenos a las tradicionales Casas de la Cultura. Aquí actúan en variadas actividades, mezclados como en la vida diaria, niños, jóvenes y adultos; alumnos y profesores; trabajadores manuales y profesionales. Servicios móviles llevan hasta los sitios más apartados los frutos de su hacer cultural, inician allá otros contactos y estimulan nuevas manifestaciones. Hay también innovaciones notables respecto a Museos. Uno muy importante, como experiencia personal en 1956, es el Museo de la Isla Goreé, frente a Dakar. Organizado cuando Senegal era Colonia francesa. Concebido por antropólogos e historiadores senegaleses, le señala al pueblo sus orígenes, su cultura tradicional, su "negritud", la explotación de que era objeto, y las metas que tenía legítimo derecho a lograr gracias a las fuerzas culturales autóctonas que lo sustentaban. Otro Museo que "habla", acorde con su realidad histórico-social, es el Museo del Vecindario de Anacostia, Washington D.C., apoyado por la Smithsonian Foundation (1969). Similares son el Museo Integral y la Casa del Museo creados en México. Tienen en común e innovador el subrayar la naturaleza de la creación cultural —obra colectiva— y la continuidad del espíritu del desarrollo cultural en las comunidades humanas. "La noción del actor cultural debería reemplazar en todas partes y para siempre, la del usuario o consumidor de la cultura". (Varine, Artículo citado).

### 2.3.— Educación, nuevas exigencias

Los sistemas escolares viven hoy bajo el peso abrumador de múltiples situaciones y fuerzas heterogéneas. Entre otros: el enorme aumento de la población en edad escolar, la revolución científico-técnica y la explosión de los conocimientos, los requerimientos que vienen de los planes de desarrollo, las apetencias crecientes de los jóvenes, la ruptura de marcos tradicionales de vida y su consiguiente secuela de desequilibrios.

Más del 40% de la población de los países en desarrollo tiene menos de 15 años de edad. Había 519 millones de jóvenes en 1960; habrá 1.128 millones en el año 2.000. Si funciona realmente el derecho a la educación, la enseñanza primaria universal en América Latina, África y Asia requerirá para 1985 más de 12 millones de maestros, es decir, 3 millones más que en 1977. Si no se cumple esta condición, las cifras del analfabetismo aumentarán y para 1985 podría prevverse que menos del 30% de los niños entre 6 y 11 años irá a la escuela. De ahí los grandes recursos materiales, científicos y técnicos que organismos especializados, tanto de nivel nacional como internacional y centros de investigación educacional de base, destinan al estudio del problema.

Los esfuerzos deben empeñarse no sólo en la extensión cuantitativa del sistema escolar, sino también en sus cambios cualitativos. Preocupa que en muchas partes los sistemas educativos en vez de constituirse en fuerzas promotoras del desarrollo, se erijan en obstáculos al cambio, contribuyan a consolidar las desigualdades, obstruyan la llamada civilización del "crecimiento". Régimenes oligárquicos, estructuras sociales cerradas, centrados en proteger su seguridad y permanencia, no desean en absoluto la revisión de la educación. Transigen en modernizaciones formales que mejoren la imagen externa de la escuela, siempre que el proceso que transcurre adentro no altere el orden establecido. En el fondo, por cierto, está el problema sustantivo del cambio del régimen económico y político que origina las desigualdades y la marginalización. Pero la movilización coherente y sostenida del pensamiento racional, crítico, ha demostrado ser capaz no sólo de comprender las verdaderas dinámicas de esa realidad, sino también de transformarla. De ahí la confianza que Edgar Faure deposita en la acción educativa cuando afirma: "A menudo las enseñanzas más retrógradas han nutrido en su seno a las élites más revolucionarias". (Aprender a Ser).

La mayoría de los países en el mundo rechaza los sistemas escolares selectivos, elitistas. La

praxis ha probado los beneficios de brindar amplias oportunidades para que cada individuo se capacite y exprese sus aptitudes al más alto nivel. No escapa a esta estrategia ningún tramo del sistema educacional, de preescolar a universitario. La idea de que la enseñanza superior debe ampliar su misión y abarcar toda la comunidad no sólo prevalece en los países más industrializados, sino que es parte de las políticas educacionales de muchos países en desarrollo. Manejando este principio, el documento Plan a Plazo Medio, 1977-1982 —ya citado—, aborda "El cometido de la enseñanza superior en la sociedad".

La magnitud alcanzada en los diversos campos del saber condena como obsoleta la idea de la escuela "transmisora de conocimiento". No se aprende de una vez y para toda la vida. El dato, la información, son reemplazados por las experiencias del ambiente escolar, vivencias que suscitan actitudes e internalizan métodos para continuar la acción de explorar y descubrir. Una educación recitativa y autocrática es la antítesis de aquella que reclama la revolución científico-técnica. Hoy importa más el "cómo" se llega al conocimiento, que "cuánto" conocimiento es preciso impartir.

Frente a estos nuevos enfoques de los problemas educacionales es aún más relevante el papel de la investigación que provee los fundamentos científicos para abordar las innovaciones educativas. También la investigación educacional ha modificado su metodología abriéndose a la máxima participación de los elementos y factores que se integran en el proceso educativo. La investigación, su planificación, conducción, evaluación de resultados, incorpora en todas sus fases a los actores, sujetos y objetos de educación. El trabajo de especialistas que operan en las oficinas estatales es sustituido cada vez más por grupos interdisciplinarios, imbricados con los integrantes de la comunidad. La investigación se convierte así en una etapa más del proceso educativo, como hecho social.

#### 2.4.— La Educación Permanente

En la revolución educacional de hoy juega un papel relevante el concepto de la educación permanente.

La educación de adultos —y Chile tiene honrosa tradición al respecto—, ha quedado desfasada ante las orientaciones y demandas educativas actuales. La educación es un proceso que debe acompañar al hombre toda la vida. Su condición de ente social así lo exige. Sólo que esta educación ya no tiene como punto de par-

tida la escuela que trasvasija conocimientos, ni se prolonga dentro de un sistema rígido de meras actualizaciones.

La formación integral de la personalidad del individuo debe continuar a lo largo de las etapas de su vida ya que la educación es "una manera de vivir, una manera de ser en el mundo, una manera de permanecer alerta en el mundo" (Paul Lengrand, *Les Significations de l'Éducation Permanente*. UNESCO. Año Internacional de la Educación, 1970). La sociedad necesita de la participación de todos sus integrantes, no sólo para producir bienes y servicios, sino también para que éstos contribuyan con sus iniciativas, sus proposiciones y persistente voluntad a renovar su cuadro de vida. La espontaneidad de imaginación, la aptitud para concebir nuevos proyectos, el interés y la decisión para abordar situaciones difíciles y tratar de resolverlas, son fuerzas de incalculable valor en la existencia de las sociedades abiertas. Cuando se apagan estas calidades espirituales, llegan el conformismo y la abdicación de la persona dispuesta a admitir, sin reservas, normas y condicionamientos que se le entregan como productos acabados. Contra esta paralización del crecimiento individual reacciona la educación permanente. No es un simple instrumento destinado a reactualizar las destrezas que reclaman tanto el crecimiento económico, como el avance tecnológico. Si lo aceptáramos estaríamos asimilando el hombre a una herramienta más. Lo que hoy pretende el movimiento internacional de innovación educacional, es prolongar la vida plena-útil del individuo, en todos los compromisos que asume consigo mismo y con su sociedad. "La educación sólo puede ser global y permanente, debe preparar para elaborar, a todo lo largo de la vida, un saber en constante evolución y de "aprender a ser". (Ed. Faure, *Preámbulo*, ob. cit.).

#### 2.5.— Democratización de la Educación

Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, como en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, está implícito el principio de democratización de la educación (Arts. 26 y 27, de 1948; art. 13 de 1966). Pretender que éste es una consigna agitativa, es mañosa forma de encubrir la manipulación del sistema escolar en beneficio de los microsistemas sociales que detentan el poder económico y político.

La democratización de la educación es una consecuencia de "la expansión cuantitativa alcanzada por la enseñanza primaria, en conjunción con la demanda creciente de educación y la ten-

dencia a la prolongación de la escolaridad". (Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Caracas, Venezuela, 1971). Esto implica una educación abierta a todos durante toda la vida: la posibilidad real de permanecer en el sistema y proseguir estudios; una educación de calidad para todos. Conlleva otro derecho: poder usar la educación adquirida y aplicarla una vez lograda. Todas estas consideraciones nos llevan a concluir que "la democratización de la educación tiene como objetivo —pero a la vez supone como condición— la democratización de la sociedad como tal" (Documento citado).

### 3.— REALIDAD CHILENA Y PERSPECTIVAS

"Donde quiera que falte una apropiada acción de los poderes públicos, los desequilibrios económicos, sociales y culturales de los seres humanos tienden, sobre todo en nuestra época, a acentuarse más que a reducirse y se llega, por lo mismo, a hacer que "derechos y deberes del hombre", no sean más que vocablos desprovistos de toda eficacia". (Enc. papal, PACEM IN TERRIS, 63).

"¿Qué es lo que hace posible la sociedad? Los derechos individuales. ¿Qué es lo que le da consistencia a los derechos individuales? La justicia. Así pues, cuando la justicia y los derechos se conciertan, hay armonía, hay unidad" (Siun Tseu. El Camino del Soberano. S. III A. de C. China).

No cabe aquí entrar en repeticiones sobre asuntos analizados ya en profundidad en otras ponencias de esta Comisión. Sin embargo, son pertinentes algunas consideraciones finales.

Los chilenos vivimos hoy un penoso proceso de deterioro y regresión cultural y educacional. Un proceso perfectamente visible, de comprobación cotidiana y alarmante por las graves y prolongadas repercusiones que tendrá. Nos debatimos a diario entre la autocensura en que el sistema nos ha hecho caer y una impostergable búsqueda de verdad y justicia. Con dolorosa nostalgia evocamos las palabras de don Guillermo Feliú Cruz: "fuimos el centro de la cultura en la América Meridional". Así fue, en efecto. Hoy nuestras vidas transcurren en un "clima cultural" hecho de bandos, decretos y antojadizas e irracionales concepciones nacionalistas y de seguridad nacional. El subproducto es ese "apagón cultural" que se palpa a nivel de todas

las expresiones oficiales y de sus agencias de formación de opinión pública. En los documentos emanados de las autoridades educacionales se maneja el lenguaje de los encuentros internacionales sobre cultura y educación. Inobjektivos. Pero los principios enunciados están muy lejos de traducirse en hechos concretos en el país.

La intención de fundamentar los derechos a la cultura y la educación sobre las situaciones que actualmente los imponen como tales en el acontecer mundial, obedece a finalidades bien precisas: hacer más evidentes nuestras carencias, inconsecuencias, limitaciones; señalar el proceso de desculturización y de apertura a influencias enajenantes que prevalecen en el ambiente. Por otra parte, contribuir a generalizar la conciencia de cómo la transgresión de los derechos a la cultura y la educación origina procesos regresivos en la formación del hombre, cuya recuperación sólo puede lograrse a largo plazo.

La Conferencia de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Caracas, 1971), al abordar la reestructuración curricular, expresó que "la educación debería orientarse hacia la vigencia de un nuevo humanismo que integre en un todo coherente la formación cultural, científica y tecnológica, así como una dimensión y una aplicación económica". La educación debería integrar "la formación intelectual, la conciencia del valor del trabajo, el desarrollo de capacidades críticas y creadoras, y todo ello orientado por la formación moral y la voluntad del individuo de consagrar su conocimiento y acción al progreso de la sociedad en que vive, encontrando su autorrealización personal como hombre y como ciudadano al servicio de la comunidad nacional y universal".

He aquí una concepción totalizadora —cultural y educacional—, que está lejos de traducirse, siquiera en parte, en los hechos en nuestro país. Por el contrario, el actual condicionamiento económico-social impone el retorno hacia la selectividad, al estricto utilitarismo de la educación-empresa, de la universidad-profesionalizante.

La manipulación del concepto de seguridad nacional ha desatado el empobrecimiento alarmante de los estudios y de la investigación, particularmente, en el área de las Ciencias Sociales. Toda la comunidad —no sólo la escolar— se resiente al estrecharse el marco de las ideas y de las informaciones que hacen posible comprender el curso de los hechos y del pensamiento mundiales. Los medios de comunicación —salvo contadas o esporádicas excepciones— activizan el dañino proceso de concientización



colectiva con la difusión de pseudo valores, modelos arcaizantes e influencias alienantes, propagadas por intereses utilitarios, comerciales.

En la primera década de este siglo, don Valentín Letelier postulaba casi la misma concepción humanista de la educación que se citó más arriba. "El fin de la educación, escribía, no es el asegurar al educando los medios para hacerse ricos". Y qué condenatorio para hoy resulta su pensamiento cuando uno vuelve a leer: "... se pretende convertir a la enseñanza en una industria, para someterla en este carácter a la ley de la oferta y la demanda... en tal condición se la rebaja y de una función pública se hace de ella un servicio doméstico" (Valentín Letelier, *Filosofía de la Educación*, Santiago de Chile, 1912. Citas de págs. 82 y 702, respectivamente).

Generaciones de maestros trabajaron en Chile con esta filosofía. Uno no puede dejar de preguntarse en estos instantes, frente a la magnitud de los problemas hasta aquí señalados, ¿cuál es el pensamiento del magisterio chileno actual? ¿Cuál la filosofía que impregna el hacer del Colegio de Profesores?

Son evidentes el cansancio, la indiferencia, la frustración que muestran los estudiantes. Las aulas abarrotadas de gente han dejado de ser el noble lugar de encuentro con las ideas. Su resistencia al autoritarismo, al dogmatismo, a la mediatización de la cultura, son las resultantes lógicas, legítimas. El espíritu dogmático que procede por aseveraciones irrefutables, depositario exclusivo de la verdad, es lo contrario del espíritu científico, como contrario a éste lo es también el espíritu de seguridad que rechaza el cuestionamiento y quiere evitar, ante todo, los riesgos que deriven de la libre circulación de las ideas y del examen crítico de las situaciones sociales. Los problemas están a la vista, las transgresiones se viven, se palpan. ¿Cómo pretender entonces que las gentes no los perciban, no se autointerroguen? Los chilenos sentimos que se nos arrebató, cada día que pasa, hasta la posibilidad reconfortante a que aludía Thomas Mann cuando escribía: "Habría sido para mí un verdadero envenenamiento, si no hubiera podido, de tiempo en tiempo, "lavar mi corazón" como decían los antiguos" (Thomas Mann,

Carta al Decano de la Facultad de Filosofía de Bonn, Año Nuevo 1936-37). Un clima de forzada aceptación y conformismo es el terreno abonado para la esclerosis del pensamiento y para un desenfoque fatal de la realidad aquí y más allá de nuestras fronteras.

Fundamentado en lo que se ha expuesto hasta ahora, cabría afirmar que: en Chile actual los derechos a la cultura y a la educación no son respetados. La política de abandono que ha hecho el Estado y continúa haciendo, de sus responsabilidades y funciones en materias de educación y cultura, inferirá daños irreparables en la formación de la personalidad de las próximas generaciones.

Mientras subsistan las limitaciones de diverso orden que hoy afectan la libre creación, estímulo, amplia participación e intercomunicación, el ejercicio del derecho a la cultura seguirá obstaculizado y se mantendrá el actual estado de estagnamiento tan visible a nivel nacional y local.

Es imperiosa la necesidad de que el magisterio tome parte activa para rescatar, en sus proyecciones democráticas, científicas y modernas, nuestro sistema educacional.

No se pueden absolutizar estos juicios sin caer en un injusto desconocimiento de tantas valiosas iniciativas individuales o de grupos que, asumiendo todas las responsabilidades y riesgos, luchan por seguir fieles a los derechos inalienables de la persona humana en el campo cultural y en el de la enseñanza. Gracias a ellos permanecen y se expresan con estimulante vitalidad las reservas culturales y las fuerzas creadoras. Gracias a ellos los rasgos más profundos y permanentes de la conciencia nacional siguen presentes, por encima de la presión de los temores y suspicacias.

En estas áreas tan sensibles y tan reveladoras del alma de un pueblo se percibe claramente la apremiante necesidad de regresar a una institucionalidad democrática. Esta tarea es un compromiso sagrado con nuestra historia, con nuestro pueblo y con todo lo que Chile representó y aportó a la comunidad americana e internacional hasta años tan recientes.

# Tema 4 EDUCACION SUPERIOR Y DERECHOS HUMANOS, NOTAS PARA LA DISCUSION Manuel Antonio Garretón - Sociólogo

Quisiera plantear la discusión del tema educación superior y derechos humanos, en el marco de este Seminario, en términos de dos preguntas, y reconociendo desde ya mi sesgo profesional al respecto y el carácter estrictamente esquemático de esta presentación.

## 1. ¿HAY UN MODELO ACTUAL DE UNIVERSIDAD?

1.1 Para contestar esta primera pregunta, me parece necesario referirse a las grandes medidas de política universitaria de los últimos cinco años, es decir, a aquellas que de algún modo afectan el conjunto de la estructura universitaria y su sentido, y no necesariamente la práctica individual de un académico.

A diferencia de la situación anterior a la intervención militar de las Universidades, en que el Estado no formuló nunca una política universitaria sino que ella emergió, con todas las incongruencias correlativas, desde las mismas Universidades, sancionadas posteriormente por el Estado, se establecen oficialmente a partir de Octubre de 1973 un conjunto de políticas universitarias que deben agruparse como sigue:

En primer lugar, se procede a la intervención militar de las Universidades, a la destitución de las autoridades académicas elegidas y vigentes hasta entonces, a su reemplazo por nuevas autoridades nombradas desde la cúspide del poder con un sistema de delegación vertical y descendente, a la eliminación de los organismos colegiados y representativos de dirección y a la implantación de un sistema de autoridad estrictamente vertical. La fundamentación de estas medidas se basa en el argumento que las

Universidades habían sido "focos de politización y de infiltración marxista" y que sus autoridades estaban de "algún modo contaminadas con ello".

En segundo lugar, las nuevas autoridades universitarias realizan un drástico proceso conocido como de depuración, que consiste en la eliminación de vastos sectores docentes, estudiantiles y administrativos, fundado en razones ideológico-políticas. Esta operación, que afectó principalmente al personal universitario de izquierda, en una segunda etapa se extendió a otros sectores. El mecanismo de las restricciones presupuestarias fue utilizado en los años siguientes para continuar esta reducción. Con ello se elimina un 30 a 35% del plantel docente, un 10 al 15% del personal no académico o funcionarios administrativos y un 15 a 18% de los estudiantes.

\* Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a las instituciones en que trabaja.

En tercer lugar, se eliminó un vasto conjunto de centros universitarios, muchos de ellos creados en el período 67-73 y otros incluso antes, especialmente en el área de las Ciencias Sociales, y de programas de capacitación laboral y comunicación social, y se procedió en las primeras a un severo control de los contenidos, estableciendo mecanismos formales o informales de censura de programas y textos, y en el área de comunicaciones a un cambio radical de su orientación masiva.

En cuarto lugar, se eliminaron las organizaciones estudiantiles representativas y, luego de un suspenso inicial, se procedió a reemplazarlas por organismos cuyos dirigentes son nombrados por las autoridades universitarias. En algunos casos, hay una participación parcial de los estudiantes en la elección de estos dirigentes, pero a través de un proceso de algún modo "filtrado".

En quinto lugar, se produce una creciente jibarización de las Universidades en términos de la reducción de su personal, la drástica reducción de las vacantes universitarias y las restricciones presupuestarias, que implican un alza sustantiva en el pago de la enseñanza. Así, el promedio anual de vacantes universitarias de primer año que fue de 39.458 entre 1970 y 1973, entre 1974 y 1978 es de 35.316. La absorción por parte de las Universidades de la demanda por educación superior que fue 54,68% entre 1973 y 1978, bajó a 40,59% entre 1974 y 1978, si se consideran los postulantes efectivos; si se consideran los que se presentan a la Prueba de Aptitud Académica, ese porcentaje bajó del 46,4 al 31%. El Gasto Fiscal en Educación Superior, con índice 100 en 1965, que fue 314,7 en 1973, bajó a 246,4 en 1975 y a 205,1 en 1976. El aporte fiscal a las Universidades se redujo en 10% en 1974, 15% en 1975 y 11,4% en 1976.

En sexto lugar, tales reducciones van acompañadas del concepto de autofinanciamiento de la educación superior y de parte importante de la investigación, que debe responder a los requerimientos del aparato productivo y del Estado, y aun cuando esta concepción genera problemas incluso con algunas de las autoridades universitarias, sus consecuencias prácticas se miden en las reducciones presupuestarias y reorientación de recursos.

En séptimo lugar, se introduce una cierta reforma pedagógica que tiende a atenuar o eliminar el plan curricular flexible y los contenidos extradisciplinarios, y a enfatizar la especialización profesional y los métodos de enseñanza más tradicionales. A nivel de la estructura académica, esto refuerza el papel de las escuelas profesionales y limita de algún modo las instituciones propiamente científicas.

1.2 El conjunto de estas transformaciones se justifica con una ideología que combina elementos provenientes de las doctrinas de seguridad nacional, del pensamiento nacionalista tradicionalista y de ciertas corrientes tecnocráticas con fundamento en algunas teorías económicas neoliberales.

Estas vertientes de pensamiento son aportadas respectivamente, por las autoridades militares, por grupos civiles de derecha, en algunos casos con concepciones integristas y en otros corporativistas, y por grupos que se adscriben a las posiciones de cierta escuela económica y que son de vital importancia en la implementación del proyecto económico global. Tales concepciones convergen en torno a ciertos ejes fundamentales como son: la crítica a los procesos de reforma concebidos como un puro fenómeno de politización estéril destinado a la obtención del poder; la crítica al "pluralismo irrestricto" concebido como atentatorio a la unidad nacional y a ciertos valores fundamentales de la "chilenidad"; la desvalorización de las ciencias sociales a las que se las reduce a un rol instrumental o auxiliar despojado de su dimensión crítico cultural, excepto en el caso de la Economía que adquiere el carácter de "la" ciencia social; la proscripción del marxismo; el carácter elitista y selectivo de la educación universitaria y el énfasis de la orientación profesionalizante; un concepto de eficiencia medido por la adecuación de la Universidad a las demandas de la empresa y el Estado, y su capacidad de autogenerar sus recursos por esta vía; el verticalismo en la estructura de decisiones institucionales; el papel receptivo y "obediente" del estudiante, que está en la Universidad sólo para "aprender" y la desconfianza en los movimientos estudiantiles; la prefiguración por parte de la Universidad de una estructura social jerarquizada donde se sabe quiénes mandan y quiénes ocupan una función especializada subordinada al todo (concepción organicista).

1.3 El conjunto de medidas que hemos resumido parece obedecer a una doble lógica concordante con la del proyecto sociopolítico dominante a nivel de la sociedad global.

Cabe recordar que se trata de un proyecto social que tiene una doble lógica complementaria. Una propiamente contrarrevolucionaria que se expresa en la doble tarea de contención de la movilización político social a través, principalmente, de la fuerza militar y de la desarticulación de los organismos clasistas y políticos de representación popular, y de "normalización" de una economía que se definía, a fines del gobierno anterior, como un capitalismo en descomposición. La otra lógica es de tipo fun-

dacional y se define como un intento de estabilización y extensión capitalista que busca un nuevo engarzamiento en las tendencias de la economía capitalista mundial, pero cuyas exigencias de acumulación son incompatibles con los procesos de negociación, participación y presión sociales propios del régimen democrático. Ello exige una ruptura con el sistema político precedente y la eliminación de interlocutores sociales a través de un "vacío organizacional". Dados los niveles de movilización y activación precedentes, el único actor con la fuerza suficiente para garantizar tal "ruptura" son las FF. AA. Pero en la medida que el modelo económico social es excluyente y entra en contradicción incluso con aquellos sectores que inicialmente apoyan la "ruptura" por temor al curso que tomaba el proceso de transformación, cualquier restablecimiento de mediaciones entre el Estado y la sociedad que no sean la coacción y el control, corre el peligro de ser desbordado y amenazar la lógica de implantación del modelo. Ello lleva a la mantención indefinida de la pauta de dominación autoritaria y en la que la estabilidad o mantención del esquema no reposa, por primera vez, en la alianza que se establezca con las capas medias.

En la política universitaria hay también una primera lógica de reversión, en este caso, de lo que fueron los principales planteamientos y políticas "reformistas" entre 1967 y 1973. Esta lógica pareciera dirigirse simplemente a un tipo de restauración de la Universidad "pre-reforma". Esta reversión es, a su vez doble, es decir, se refiere tanto a la dinámica subyacente o los principios "universalistas" que apuntaban a una reformulación radical de la problemática universitaria, como a sus aspectos "particularistas", que configuraron en el hecho el modelo de la Universidad de "capas medias". Lo primero es fácil de entender en la medida que tal dinámica sólo es concebible en una sociedad que cuestiona sus bases materiales y sociales de desarrollo y ello a través de una movilización social vigorosa y en un sistema político abierto. Lo segundo, en la medida que el nuevo proyecto político social no basa su viabilidad ni en el incremento de los niveles de racionalidad necesarios a la participación en la vida política y social, ni tampoco en la alianza con capas medias cuya antigua identificación con un sistema de negociación y presión políticas es siempre un permanente peligro.

La segunda lógica complementaria es una lógica fundacional. No se trata simplemente de una restauración, sino del intento de recrear una Universidad en términos de los rasgos fundamentales del proyecto global de restauración, estabilización y extensión del capitalismo en su

nuevo engarzamiento en la economía mundial y con los requerimientos políticos ya anotados. La demanda de tal proyecto a la Universidad es muy distinta a la que planteaban los esquemas anteriores de desarrollo socioeconómico y político. Ahora se trata de la adecuación de todos los recursos sociales —entre ellos, la educación y la investigación— a las fuerzas del mercado, entiéndase, a las empresas privadas y al Estado, o, lo que es lo mismo, a los grupos que controlan el poder en ellos. Esta demanda se expresa en las Universidades a través de la formación de élites tecnocráticas, de un determinado tipo de conocimiento ligado a las nuevas actividades económicas predominantes ("diálogo Universidad-Empresa") y del control cultural de los elementos que componen la Universidad. Así el nuevo modelo consagra una Universidad que de espacio cultural parcialmente crítico y de lugar de reproducción y movilidad de capas medias, como era el modelo de la "reforma", se convierte en un lugar de control cultural de estas capas y en un lugar de selección y reproducción de élites tecnocráticas restringidas que el sistema productivo y el ahora reducido aparato burocrático estatal reclaman. Asegurar el "punto de no retorno", siempre indefinible, de este desplazamiento, es el papel que juega la intervención militar en las Universidades.

No corresponde aquí una evaluación de cuánto de este proyecto universitario logra realmente materializarse ni de las resistencias que encuentra en ciertos sectores docentes socializados en los procesos de reforma 1967-1973, en vastos sectores estudiantiles donde se intenta mantener una separación entre las preocupaciones "gremiales" y las "político-sociales", y en una cierta "normalidad" rutinaria en ciertas áreas donde "nada parece haber ocurrido". Sólo interesa recalcar que tal proyecto logra, en todo caso, imprimir un sello profesionalizante e introducir modificaciones estructurales importantes al menos en ciertos sectores universitarios. Así, la imposición parcial de un proyecto; las resistencias que no logran globalizarse; la existencia de un sector deprimido, rezagado o vegetativo al que se busca mantener como tal; parecer dar como resultado una Universidad desagregada o desquiciada al interior de un sistema formal que aparenta mantener una identidad que ha perdido contenido sustantivo.

## 2. ¿QUE PROBLEMAS SE PLANTEAN EN TERMINOS DE DERECHOS HUMANOS?

La relación entre Educación Superior y Derechos Humanos puede ser planteada en términos de tres problemas, algunos puestos en el tapete

por el proyecto universitario actual ya descrito y otros sólo agudizados por él, en la medida que tampoco fueron resueltos en su totalidad por los modelos universitarios anteriores y obligan a repensar el tema de la Universidad. Me limitaré solamente a enunciar estos problemas.

El primero y, más obvio, es el que dice relación con las libertades de expresión, de creación, de enseñanza, de investigación. Ellas aparecen en general conculcadas por la racionalidad general del modelo actual, y específicamente en ciertos ámbitos o áreas del trabajo intelectual o artístico.

El segundo apunta a un problema tampoco resuelto en modelos anteriores de desarrollo universitario, pero agudizado ahora, y dice relación con lo que podríamos llamar el derecho universal a la educación superior —la que no necesari-

amente se confunde con la Universidad— que aparece como una exigencia histórica del desarrollo de la humanidad.

El tercero aparece como más intangible y apunta al derecho de la sociedad a la posesión del conocimiento y la cultura y a su no apropiación y control por parte de determinados grupos sociales particulares.

Estos problemas llevarían necesariamente a reformular la problemática de la educación superior y la Universidad, no sólo en términos de su radical oposición al modelo descrito, sino en términos de aquellas contradicciones que antes de él tampoco pudieron ser superadas en su integridad.

Santiago, Agosto 1978.

DEBATE Y CONCLUSIONES:  
**SINTESIS FINAL  
DEL  
TRABAJO  
DE LA  
COMISION 4**

La Comisión N° 4 del Seminario sobre "Derechos Humanos a la luz del Ordenamiento Internacional" estructuró su trabajo de acuerdo al siguiente temario:

1. Trayectoria y trascendencia de la Cultura y Educación chilenas en el pasado.
2. Situación Actual del Sistema Educacional.
  - 2.1.— Sistema de educación regular.
  - 2.2.— Educación superior.
3. Nuevas exigencias para el Desarrollo Cultural y Educacional como Derechos Humanos.

El presente documento contiene una síntesis del trabajo desarrollado por la Comisión considerando tanto las Ponencias presentadas como el debate correspondiente.

**I.— TRAYECTORIA Y TRASCENDENCIA DE  
LA CULTURA Y EDUCACION CHILENAS  
EN EL PASADO**

La Comisión inició su trabajo entendiendo que al referirse a la historia de la educación lo hacía en relación, al proceso cultural mismo de nuestra nacionalidad. La descripción y caracterización de esta doble pero mancomunada trayectoria constituyó lo sustancial de la Ponencia expuesta bajo el título: "Trayectoria y Trascendencia de la Cultura y Educación Chilenas en el Pasado". Los principales aspectos considerados fueron los siguientes:

Desde la Colonia, la educación ha significado una preocupación primordial para los grupos gobernantes del país. Posteriormente, y como una forma de asentar y dinamizar el proceso de la emancipación, nuestros próceres confiaron y buscaron en la educación una herramienta eficaz e imprescindible.

Todas las actividades de la vida nacional de la época de la Independencia exhiben, con claridad, al examen de hoy, la impronta inconfundible del pensamiento europeo de la época. La Reforma, la Contrarreforma; la vitalidad y riqueza de los siglos áureos de la cultura hispana fueron cauces oportunos y eficaces para las diversas iniciativas de nuestros primeros gobernantes. Figuras como Camilo Henríquez, Manuel de Salas, Egaña, Infante y otros, empapados de inteligencia europea, condicionaron profundamente, desde sus inicios, todo el curso posterior de la cultura y educación chilenas.

Una serie de factores, situaciones, actividades, van dotando a nuestra historia cultural y edu-

cacional de una notable coherencia. Desde la fundación misma del Instituto Nacional, publicaciones diversas como "Lecciones Elementales de Moral", "Elementos de Ideología", "Catecismo Político Cristiano", etc.; la presencia de intelectuales exiliados o atraídos por las condiciones de apertura ofrecidas por la naciente República como son los casos de Sarmiento, Gay, Mora, y, sobre todo, Andrés Bello; la fundación de una serie de instituciones educacionales entre las que se destacan la Escuela Nacional de Preceptores y fundamentalmente la fundación de la Universidad de Chile; el reconocimiento oficial de la educación como "atención preferente del Estado" según la Constitución de 1833; la significativa eclosión de la joven generación de estudiosos que dieron origen al Movimiento Intelectual de 1842, etc., todo ello no hacia más que reflejar la constante preocupación de los cuerpos dirigentes de los distintos períodos de nuestra historia, por impulsar el desarrollo de la vida cultural y educacional de Chile.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, aunque el país se ve enfrentado a situaciones límites, tanto en el orden interno como externo, el desarrollo de su cultura se mantiene entre las dedicaciones preferentes de los diversos Gobiernos. Ni la guerra contra España, producto de un idealizado americanismo, ni la guerra del Pacífico, ni la entrega irreflexiva de la Patagonia a Argentina, ni siquiera la mal llamada Revolución del 91, se constituyeron en obstáculos que entraban o distorsionaban el curso cultural y educacional de nuestro país. El surgimiento de nuevos complejos de ideas en el Viejo Continente, encontró, como en el pasado, la excelente disposición de apertura al pensamiento de nuestros intelectuales y clases dirigentes. Las corrientes liberales, a cuyo amparo y sostén recurrieron nuestros librepensadores, originaron ciertos roces con la Iglesia, constituida en defensora de lo establecido, de la tolerancia y de un progreso regular. Todo ello se oponía, a juicio de los pensadores liberales, al espíritu científico, a una cultura verdaderamente abierta y creadora, a la transformación de los esquemas educacionales fundándolos sobre una sólida racionalidad. De esta manera, en el año 1877, un decreto "revolucionario" para su época en América Latina, autorizó el ingreso de la mujer a la Universidad. Se funda el Instituto Pedagógico (1889), bajo la orientación de pedagogos alemanes expresamente contratados para dicha función. La Iglesia, haciéndose eco de las profundas transformaciones introducidas por el Papa León XIII, llama a conciliar la ciencia con la fe. Nace la Universidad Católica.

La primera parte del siglo XX está caracteriza-

da y condicionada por la poderosa presencia de los Estados Unidos. Su poderosa economía agregada al desarrollo de la clase media chilena, obliga al país a buscar renovados esquemas educacionales y culturales. Aparece, en pleno desarrollo, el ensayo crítico de nuestra realidad social. Se recordaron para ello los nombres de Alejandro Venegas y Nicolás Palacios. Surgen iniciativas privadas como la creación de la Universidad de Concepción. Se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920). La Asamblea Pedagógica, de 1926, no hace más que reafirmar esa constante preocupación por lo educacional, que es una característica siempre presente en nuestra historia.

En 1938, el Frente Popular, con Aguirre Cerda, esgrime como significativo eslogan su famoso "gobernar es educar". La Segunda Guerra Mundial frustra las mejores intenciones del nuevo régimen. El período de postguerra subraya como objetivo esencial de la educación la preparación de los educandos para la vida democrática y para manejarse con destreza entre las contingencias concretas de la vida. El notable desarrollo alcanzado por la ciencia en este tiempo condiciona las reformas, planes y programas que se estudian en las Comisiones Pedagógicas. Chile tuvo en esa época un importante desarrollo educacional y cultural que se refleja, entre otras manifestaciones, en las misiones cumplidas por educadores chilenos en otros países latinoamericanos, apoyando la organización de sistemas escolares, y en la acogida en las Universidades chilenas de numerosos estudiantes de otras naciones del continente. Los problemas económicos endémicos que afligen a Chile no pueden encontrar herramienta de solución más eficaz que la educación. En 1965, una nueva Reforma Educacional enfatiza la necesidad de capacitar al estudiante chileno para que se adapte activamente a la sociedad democrática y sirva de motor irremplazable en toda transformación sociocultural. Con posterioridad, el frustrado intento de la Escuela Nacional Unificada, buscada generar una mentalidad a nivel de estudiante que garantizara la realización práctica de un determinado modelo de orden social. Las graves deficiencias del sistema institucional chileno hacen caer al país en la actual situación, que ha significado, para la cultura y la educación, una especie de "congelación" que se ha traducido en lo que se ha dado en llamar "apagón cultural".

En todo el desarrollo educacional y en las sucesivas reformas desempeñaron un rol de gran importancia las organizaciones del magisterio pues, en sus Convenciones se impulsaron reformas e intentaron precisar las finalidades y objetivos de la enseñanza.

El debate sobre los elementos enunciados se caracterizó por una unanimidad casi absoluta en reconocer como características generales y constantes, a lo largo de todo nuestro acontecer histórico, la coherencia de su desarrollo cultural y educacional y la actitud de apertura hacia el pensamiento universal especialmente en sus expresiones más avanzadas. Chile siempre ha tenido conciencia de sus problemas y ha buscado las soluciones donde quiera que ellas pudieran ofrecerse. Tal disposición ha conseguido conformar una mentalidad de respeto hacia la persona, una reconocida vocación democrática y pluralista, y una definitiva aceptación del derecho a la educación sin discriminaciones de ninguna especie.

En el transcurso del debate se insinuó la posibilidad de que tal apertura hacia la reflexión extranjera no pudiera significar otra cosa que una señal de inseguridad nacional. Se recordó que en Chile todo lo extranjero es bueno por ese solo hecho. Sin embargo, la propia Comisión terminó por reconocer que, curiosamente, el desarrollo de las ideas importadas, con frecuencia terminaban por superar al modelo original mismo, a lo que se agregó que, en todo caso, lo regular no era que nuestro país se limitara a "copiar", sino que había todo un proceso de readecuación de las ideas a las características propias de nuestra nacionalidad.

También se aludió a un aspecto de la vida nacional no "tocado" por los historiadores, y más bien olvidado voluntariamente: la notable conciencia latinoamericanista de que dio muestras la juventud liberal de finales del pasado siglo, conciencia que se estimó siempre vigente en la concepción nacional del mundo. Se recordó la presencia en el proceso educacional de sectores que, aunque no vinculados específicamente con lo educacional, consideraron vivamente este aspecto dentro de sus actividades. En este sentido se subrayaron los papeles jugados por el mutualismo; el movimiento obrero y su lucha por una conciencia de clase, por una educación que le permitiera participar con conocimiento de causa en las reivindicaciones sociales; los sectores anarcosindicalistas y la propia Iglesia que se esforzaron desde sus perspectivas por establecer sistemas educacionales adecuados. Se insistió que, ya en 1920, en Chile se reconocía la educación como un derecho, casi en los mismos términos en que sería formulado años más tarde en la Declaración de los Derechos Humanos, enunciada por la NU. Se alertó, además, contra lo que se denominó como "idealismo pedagógico", puesto que la educación no puede entenderse como la única herramienta de solución de los problemas socioeconómicos que aquejan al país, si no se la entiende inserta en un contexto

de luchas de varios tipos por solucionar problemas de diversa índole y que tienen que ver con la transformación misma de la sociedad, comprendida como un complejo de cuestiones.

Otro de los puntos de importancia que encontraron consenso entre los miembros de la Comisión fue el relativo al papel cumplido por la Iglesia en el plano de lo cultural y educacional. La Iglesia ha demostrado una notable flexibilidad para adecuarse a los cambios históricos e incluso para impulsarlos y defender sus propios derechos para educar y luchar por incorporar a la población a su concepción de las cosas. La Iglesia no se ha quedado atrás en momento alguno y, por el contrario, siempre ha reclamado para sí el puesto de vanguardia en la lucha por las transformaciones que el desarrollo histórico del pueblo chileno ha ido exigiendo. Respecto al propio derecho a la educación, se destacó que la evolución del pensamiento de la Iglesia alcanzó una cristalización en el reconocimiento que hizo el Concilio Vaticano II del derecho de todos los hombres a la educación, en lugar de limitarse, como anteriores documentos de la Iglesia, a insistir sobre sus propias prerrogativas.

A modo de síntesis, sobre esta parte del trabajo de la Comisión, se estableció lo siguiente:

1. Nuestro desarrollo educacional está estrechamente vinculado con el proceso político democrático de la sociedad chilena. De este modo se explican la vigencia del pluralismo, libertad de enseñanza y participación en las actividades educacionales y reconocimiento de los derechos a la educación y la cultura.
2. Por la misma razón, se advierte en el proceso político y educacional chileno la existencia de mecanismos de solución de las discusiones ideológicas sin recurrir a la eliminación o silencio de sectores determinados.
3. La creciente democratización de la educación chilena está ligada a un movimiento social con preponderante participación de trabajadores, magisterio y estudiantes organizados.
4. Sin perjuicio de dicha democratización, se destacan, asimismo, en nuestro desarrollo educacional, tendencias negativas que aspiran a imponer criterios de selectividad. De hecho, la discriminación socioeconómica y otros problemas como la burocratización y verticalidad, permanecen como problemas por resolver.

## **II.— SITUACION ACTUAL DEL SISTEMA EDUCACIONAL**

En la segunda parte de su trabajo la Comisión



Nº 4 se abocó al análisis de la actual situación del sistema educacional chileno en relación a los Derechos Humanos. Para este efecto, se consideró la realidad del sistema de educación regular y de la educación superior.

Se sintetizan, a continuación, los principales aspectos del análisis de cada nivel del sistema para, finalmente, intentar una visión global.

### 1.— Sistema de Educación Regular

El análisis de la Comisión se centró en el sistema de educación regular de niños, es decir, la educación pre-básica, básica y media.

De acuerdo a la pauta expresada en la Ponencia "El derecho a la Educación. Situación actual en Chile", se estructuró el debate.

#### 1.1.— Marginación del Sistema

Se expresó una inquietud por el decrecimiento de la matrícula escolar, principalmente en la educación básica, a partir de 1974. Esta situación contrasta con la marcada tendencia de crecimiento en la atención del sistema que se vivió en Chile hasta 1973. Si bien se habrían alcanzado niveles muy altos de escolarización en educación básica, preocupa el congelamiento de la cobertura lograda. Según las estadísticas oficiales presentadas, la matrícula total de educación básica y media disminuyó en 0.5% entre 1973 y 1977, mientras que la tasa de escolarización se redujo desde 92,4% a 88,7%, entre los mismos años. Algunos participantes estiman que estas últimas cifras no son suficientemente indicativas por las diferencias que se producen en los estudios de proyecciones de población en edad escolar.

Sin embargo, otros participantes destacaron el hecho de que los logros alcanzados hasta 1973 constituían una conquista del desarrollo educacional chileno, respecto a la cual correspondía continuar avanzando sobre todo en cuanto a la permanencia de los educandos en el sistema. El problema central es la selectividad del sistema, que en lugar de irse superando se ha acentuado en las actuales circunstancias.

Sin perjuicio de la preocupación por la atención prestada por el sistema, se centró el interés en el análisis de datos aportados por la Ponencia en relación a la diferente calidad de la enseñanza que reciben los niños y jóvenes según su condición económico-social. De acuerdo a estos datos el costo por alumno fiscal (en dólares de 1976) disminuyó entre los años 1972 y 1977 desde US\$ 109 a US\$ 82 en educación bá-

sica; de US\$ 182 a US\$ 70 en educación media humanístico-científica, y de US\$ 231 a US\$ 162 en educación media técnico-profesional. Por otro lado, la educación pagada ha permanecido con un costo promedio de US\$ 300 en todos sus niveles. De este modo, se configura una situación, según la cual, el 6% de la población escolar, que está incorporado a la educación pagada, recibe una formación de muy buena calidad, facilitándosele el acceso a los más altos niveles del sistema, mientras la gran mayoría sólo puede aspirar a una subeducación.

Se señala que el menor costo de la educación fiscal es absorbido por la fuerte caída en las remuneraciones del magisterio.

En definitiva, la Comisión estima que la política económica que se está aplicando hoy en el país, uno de cuyos principales componentes es la reducción del gasto público, ha afectado significativamente al proceso histórico de crecimiento de mayor igualdad de oportunidades. Otra expresión de esta situación es la disminución en la atención de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas sobre lo cual la Ponencia también aportó antecedentes concretos de fuentes oficiales.

#### 1.2.— Orientación del Sistema Educacional

En este sentido se destacan los siguientes aspectos:

— Se ha impuesto un fuerte control ideológico sobre la actividad pedagógica. En los programas de estudios, especialmente en ciencias sociales, se han eliminado contenidos que permitan una conciencia social o una visión crítica de la realidad. Todas las actividades pedagógicas y el tipo de relación que se vive al interior de la comunidad escolar tienden a reforzar los valores propios del actual modelo político y económico.

— Desde el punto de vista pedagógico se advierte en la actualidad una regresión en relación a determinadas modernizaciones que se habían introducido. Se vuelve hoy a una concepción del programa como catálogo de materias. Algunos elementos modernos están vigentes pero sólo en los documentos y exposiciones verbales oficiales, pero no en la práctica pedagógica cotidiana.

— El control ideológico se ejerce no sólo a través de los programas sino que el clima de temor generalizado afecta a profesores y estudiantes desarrollándose actitudes y valores negativos cuyas consecuencias son profundas.

— La aplicación de la Doctrina de Seguridad Nacional ha significado la implantación de un verticalismo autoritario en el sistema educacional. Un estricto control ha sido impuesto sobre las personas y actividades. Los profesores y alumnos han sido reducidos al rol pasivo de recibir instrucciones superiores. La creatividad de maestros y estudiantes no encuentra canales de expresión. Esta situación crea un grave sentimiento de frustración, apatía y descompromiso con su labor de parte del profesorado. Por otra parte, la aplicación de dicha doctrina ha significado una limitación al principio de participación de la comunidad local en la vida escolar y de la proyección de la escuela hacia la comunidad.

— Ciertas formas de aplicación del principio de privatización —propio de la actual política económica—, tales como el traspaso en su conducción a los sectores privados de las Escuelas Profesionales, preocupan, por cuanto implican una tendencia a la profesionalización excesiva y un control absoluto del sector empresarial sobre la enseñanza.

Sin perjuicio de la preocupación expresada en el decrecimiento o congelación cuantitativa del sistema, la Comisión consideró que, desde el punto de vista de los Derechos Humanos, la orientación que se está imprimiendo a la enseñanza, reviste suma gravedad y constituye una transgresión al derecho a la educación.

## **2.— Realidad de la Educación Superior**

La Comisión analizó la realidad universitaria a partir de una exposición oral a cargo de Manuel Antonio Garretón.

Se analizaron, en primer término, las medidas de política universitaria aplicadas durante el actual régimen político, destacándose las siguientes:

— Intervención de las Universidades por el Gobierno e instauración de un sistema de dirección caracterizado por el verticalismo.

— Reducción significativa de personal académico, no académico y del estudiantado. En una primera etapa, se procedió a una "depuración" ideológico-política y luego a reducciones por motivos presupuestarios, calculándose que 18.000 personas quedaron fuera de las Universidades chilenas durante los tres primeros años de intervención.

Por otra parte, las vacantes para ingresar como alumnos a la Universidad se han reducido en aproximadamente un 30%, comparando los años 1973 y 1977.

— Reducción drástica del presupuesto fiscal destinado a las Universidades.

— Política de autofinanciamiento de las Universidades.

— Eliminación de unidades académicas y de contenidos de la docencia en áreas que eventualmente tendieron a desarrollar una conciencia crítica en los jóvenes. Especialmente resultan afectadas, en este sentido, las unidades académicas del área de Ciencias Sociales.

— Reforma pedagógica consistente en la sustitución del currículo flexible y restricción de los regímenes participativos. En este sentido, se destacó especialmente como los avances de la Reforma Universitaria en cuanto a la relación profesor-alumno, han sido negados por la vuelta a sistemas tradicionales. Esta situación se refleja también en los sistemas de evaluación.

— Eliminación del movimiento estudiantil.

A través de las medidas señaladas se advierte un modelo universitario que constituye la reversión de aquel implícito en la Reforma Universitaria que se inspiraba, fundamentalmente, en el principio del derecho universal a la educación superior y en el derecho de la sociedad sobre la producción científico-cultural. El actual modelo universitario es consecuencia, al mismo tiempo, del modelo económico y del autoritarismo. La Universidad tiende a constituirse en espacio de control de las capas medias, en vez de espacio semi-crítico y de movilidad social como lo fue anteriormente.

Se analizó, asimismo, la relación del modelo universitario con la doctrina de Seguridad Nacional. Aun cuando dicho modelo no sólo se explica por la doctrina de seguridad nacional, se destacan algunos rasgos que encuentran en este cuerpo doctrinario sus fuentes. En este sentido se destacan: la profesionalización y la tecnocracia; el verticalismo; el antipluralismo; la prescindencia del aporte de las ciencias sociales.

Respecto a los resultados logrados con la aplicación de esta política universitaria se plantearon dudas sobre si efectivamente se ha conseguido el objetivo de evitar en el estudiantado una conciencia social. Tal duda surge de la constatación de actitudes concretas del alumnado que indican lo contrario.

Respecto al tema Universidad y Derechos Humanos se analizaron algunos postulados e integrantes claves:

a) El derecho universal a la educación superior. En este sentido se debatió acerca del desafío que este objetivo implica y las dificultades de

su realización. Al respecto se planteó que debe renovarse el conjunto del sistema educacional, rompiendo los estratos cerrados de los distintos niveles y articulando todo el proceso cultural.

b) Derecho de toda la sociedad a la posesión del conocimiento, superando el tecnocratismo y la concepción elitista respecto al quehacer cultural, científico y artístico.

c) Libertad de investigación, creación y enseñanza.

### 3.— Situación general de la educación chilena

Sin perjuicio de las características peculiares de cada nivel educacional y, principalmente de la educación superior, surgen del análisis anterior innegables coincidencias que permiten descubrir un modelo que inspira todo el desarrollo educacional actual en nuestro país.

Las principales características del actual modelo educacional serían, en consecuencia, las siguientes:

#### a) Reducción y Selectividad.

Con diferencias según los niveles, la tendencia del sistema educacional, a partir de 1974, ha sido de reducción en la atención, en el personal y en los gastos, todo lo cual determina un servicio menor y de inferior calidad. Por otra parte, la realidad económica ha condicionado una creciente selectividad y desigualdad en las oportunidades educacionales.

#### b) Control ideológico.

Resulta evidente en todos los niveles, la falta de pluralismo, de libertad de opinión, de investigación y de creación y los intentos de imponer valores propios de la ideología dominante. En el control ideológico juegan un rol importante tanto la doctrina de seguridad nacional como las concepciones básicas del modelo económico.

#### c) Reversión pedagógica.

Aun cuando muchas formulaciones de la política educacional contemplan conceptos modernos, en la práctica se han rigidizado los currículos, la relación profesor-alumno ha vuelto a sus formas antiguas, el profesionalismo y la tecnocracia impregnan todo el quehacer educativo.

#### d) Verticalismo.

El régimen de gobierno de todo el sistema es autoritario; maestros y estudiantes son sometidos

a un rol pasivo; las organizaciones estudiantiles y del magisterio han sido abolidas o estrictamente controladas.

### III.— NUEVAS EXIGENCIAS PARA EL DESARROLLO CULTURAL Y EDUCACIONAL COMO DERECHOS HUMANOS

El debate sobre el tercer tema estuvo orientado por la ponencia presentada bajo el título: "Nuevas Exigencias para el Desarrollo Cultural y Educacional como Derechos Humanos".

Se consideró una aseveración sustancial de dicha ponencia según la cual, si bien el hombre ha luchado largo tiempo por sus derechos civiles y políticos, es en las recientes décadas que la cultura y la educación han sido valorizados como derechos inalienables.

Al mismo tiempo, la ponencia plantea diversos desafíos fundamentales que deben enfrentar las sociedades modernas, y en razón de los cuales se evidencia la necesidad de concebir la educación y la cultura como derechos del hombre en la sociedad actual.

Acelerados cambios estructurales en la sociedad contemporánea, junto con los efectos de la revolución científico-técnica de nuestro tiempo, obligan a enfocar las cuestiones tanto culturales, como educacionales desde muy variados ángulos. Como denominador común sobresale la preocupación por cautelar la formación y desarrollo más completo, integral de la persona humana y su más amplia participación, en libertad e igualdad de oportunidades, en la vida cultural y en los beneficios de la educación.

Todo esto implica una serie de desafíos que debe enfrentar la sociedad actual en lo que corresponde a su desarrollo cultural y educacional. Entre ellos se mencionaron: el problema muy específico para los países del Tercer Mundo, en éste nuestro caso, los latinoamericanos, de mantener su identidad cultural; la necesidad de "diseñar y conducir una política cultural que, resguardando los fueros de la persona humana, permita desarrollar y proyectar sus posibilidades creadoras en la comunidad", promoviendo una acción cultural auténtica del pueblo; el desafío de una nueva noción de educación que surge en el mundo contemporáneo condenando la idea de escuela "transmisora de conocimientos" y poniendo el énfasis en el "aprender a ser"; la noción de educación permanente; y el desafío de la democratización de la educación.

Para el análisis de las perspectivas de desarrollo de la educación chilena, la Comisión utilizó como base la evaluación de la historia educacional chilena y el análisis del momento actual.

Respecto a la evaluación histórica, el progresivo avance advertido en cuanto a la vigencia del derecho a la educación es una perspectiva de gran valor. Sin desconocer las limitaciones e insuficiencias, reflejadas en serios problemas y desigualdades vigentes hacia 1973, se reconoció el valor de un proceso de democratización crese le asignaron las exigencias siguientes.

El concepto de la democratización fue visto como una orientación fundamental que permite pensar los caminos alternativos destinados a reordenar el desarrollo educativo y cultural en una dirección humanista. La democratización educacional fue concebida como integrante de un proceso global de construcción democrática, o, en otros términos, de gestación de un orden nuevo que responda al anhelo nacional de libertad, justicia y pleno respeto a los derechos humanos.

El concepto de la democratización tiene diversas implicancias o connotaciones que lo convierten en una orientación central y, al mismo tiempo, concita un amplio consenso en cuanto se inscribe en la voluntad democrática del pueblo chileno.

Al referirse a la Democratización Educacional se le asignaron las connotaciones siguientes:

a) Igualdad de Oportunidades.

Es necesario lograr una real igualdad de oportunidades educacionales eliminando progresivamente las discriminaciones de índole socio-económica. Esto implica no solamente asegurar el acceso de todos a la educación, sino la permanencia y ascenso dentro del sistema. Este objetivo supone, a su vez, buscar fórmulas para resolver el problema planteado por la desventaja en que se encuentran los niños provenientes de sectores populares para lograr un rendimiento satisfactorio. El sistema escolar deberá flexibilizarse y adaptarse para garantizar la efectiva igualdad.

Sin duda que una ampliación mayor del sistema educacional genera dificultades económicas. En este sentido, es preciso buscar alternativas e innovaciones, desde el punto de vista del financiamiento y de los propios medios educativos, siempre que se garantice la efectiva igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades significa, en definitiva, superar la tradicional selectividad de los sistemas escolares, hoy acentuada en nuestro medio, reafirmando, por el contrario, la confianza en la capacidad del hombre para aprender. Los sistemas educativos deben sustituir su rol selectivo por la misión de desarrollar las posibilidades de las personas.

En este mismo sentido, se afirmó la necesidad de reconocer y valorar la cultura popular sin imponer moldes ajenos, con los cuales se pretende seleccionar a los individuos.

El concepto de educación permanente tiene, por su parte, gran valor en cuanto a reforzar la concepción de un sistema educacional abierto a todos, con diversidad de posibilidades y refiriéndose no tan sólo a la institución escolar sino al conjunto de medios educativos disponibles por la sociedad, y a la formación cultural general a lo largo de la vida. En otras palabras, se resalta el valor de la concepción de ciudad educativa.

b) Orientación Democrática.

En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos fija un marco claro: educación orientada al pleno desarrollo de la personalidad humana y al fortalecimiento del respeto por los derechos del hombre y por las libertades fundamentales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales agrega: "capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre".

La orientación señalada implica un rechazo a cualquier intento de imponer una determinada ideología. La educación debe promover la búsqueda de la verdad, el espíritu crítico, la actitud científica y la libre confrontación de ideas. El respeto y la tolerancia constituyen valores esenciales de una educación auténtica.

En otras palabras, el pluralismo ideológico debe ser una característica esencial de una nueva etapa en nuestro desarrollo educacional.

Asimismo corresponde a una educación democrática formar para la participación en una sociedad libre. El sujeto de la educación —niño, joven o adulto— debe practicar los valores democráticos y ejercitar la libertad para fortalecer el carácter del nuevo orden social.

Por otra parte, la noción de formación integral reviste gran importancia frente a intentos de limitar la enseñanza a aspectos meramente técnicos, según se advierte tras las medidas de privatización de la educación profesional y de una capacitación ocupacional restringida solamente al ámbito técnico-profesional. Una dimensión global, destinada a la formación de la persona y su conciencia social, es inherente al concepto democrático de educación.

c) Democratización en la Gestión.

El concepto de la democratización en la gestión educacional se fundamenta en el reconocimiento de que el sistema educacional es del pueblo, de la comunidad, la cual tiene, por ende, el de-

recho y el deber de participar en su gestión. La participación es fundamental en la planificación y control del proceso educativo.

Respecto a las estructuras de participación es preciso buscar una fórmula adecuada que permita la intervención de la comunidad en las decisiones fundamentales al mismo tiempo que resguarde las debidas atribuciones de los organismos ejecutantes de las políticas.

La participación en la gestión del sistema compete al conjunto de la sociedad, en tanto que la educación es una actividad que compromete íntegramente a aquélla y en la cual intervienen múltiples agentes educativos. En cuanto al ámbito escolar, la democratización implica la participación del profesorado, de todos los trabajadores de la educación, de los estudiantes, según su edad lo permita, de los padres y apoderados, y, de las organizaciones sociales de la comunidad.

En definitiva, la Comisión postula en este sentido una reafirmación de la confianza en el hombre y en la democracia; corresponde, por lo tanto, desarrollar una práctica democrática al interior del sistema educativo. Esta orientación implica superar tendencias autoritarias y de dirección vertical en la conducción del sistema y en las relaciones propias de la vida escolar y académica.

El gran desafío que se plantea la Comisión en relación a las perspectivas es desarrollar un proceso de pensamiento e investigación sobre caminos alternativos para la educación chilena en el marco orientador de la Declaración Universal y de la concepción general de los Derechos Humanos. En este marco, la experiencia misma del trabajo de la Comisión en este Encuentro mostró que existe una base para un amplio consenso. Los estudios posteriores podrán dar por resultado diversas alternativas de organización y métodos de trabajo pero sin alterar el consenso en torno a la orientación fundamental implícita en la concepción de los Derechos Humanos y de la democratización educacional.

En la formulación de un proyecto cultural y educativo se considera fundamental la participación activa de amplios sectores sociales, especialmente de los sectores populares, quienes, por vivir más intensamente los vacíos, están en condiciones de realizar valiosos aportes en la formulación de necesidades educativas.

La tarea de estudios que surge a partir de este Encuentro no tiene un carácter meramente teórico sino que implica también desarrollar, profundizar y analizar diversas experiencias y actividades educativas innovadoras que configuren de algún modo un proyecto alternativo.