

DESCUBRIENDO EL FUTURO DE NUESTRA SOCIEDAD ESTATAL

José Luis Cea Egaña
Universidad Católica de Chile
y Universidad de Chile

I. INTRODUCCION

La modernización del Estado es un *problema*, cuyas soluciones no son aún más que hipótesis en la *búsqueda sin término*, como la llama Karl Popper, de alumbrar el sentido y rumbo de un proceso complejo, de larga duración, con luces y sombras, avances y retrocesos¹ hacia una más legítima *gobernabilidad*.

Algunos propugnan la *jibarización* del Estado para expandir al individuo, abogando por las *privatizaciones* en carácter de fin autorreferente. Otros sustentan la *modernización* del aparato estatal para que sirva más eficientemente sus innumerables cometidos, *sin aliviario de ninguno relevante*. No faltan los que defienden propuestas difusas de reestructuración administrativa, funcional y territorialmente concebida.

Esas y otras proposiciones son, al menos en parte, acertadas. Pero, francamente, estimo que el descubrimiento, lentamente es cierto, del Estado-Gobierno que anhelamos nos sitúa en una agenda de transformaciones, reformas o cambios mucho más hodos y vastos que los recién esbozados.

De Chile y, tal vez, también de lo que puede reputarse semejante con nuestro país en América Latina, me ocuparé en este ensayo.

Expondré mi visión de los cambios que es necesario introducir al Estado-Gobierno para que, ojalá a *corto o mediano plazo*, sea un ideal de *creciente y generalizada realización* el desarrollo armónico de Chile como *Nación*

¹ El concepto mismo de *modernización* es cuestionado, como lo es el de *humanismo*.

Personalmente, considero más criticable el primero de tales conceptos a la altura de nuestro tiempo y en punto al Estado, pues se trata de una forma política con casi quinientos años de trayectoria y a la cual, desde las postrimerías del siglo XVIII, se la denomina, con precisión, *Estado Moderno*. Hoy se alude a dicha forma política en términos de *Estado contemporáneo* y ya, incluso aunque sea vaga la idea que se desea expresar, como *Estado Postmoderno*.

o Sociedad Estatal, concepto éste que es de *multifacética unidad* pero conjugable con la *di-versidad* de regiones, provincias y comunas que contribuyen, con su impronta propia, a forjarla.

La enunciada es una *tarea ambiciosa y difícil*, de ejecución prolongada a la vez que riesgosa, en la cual será imperativo sobreponerse a la impugnación y, después, a la obstrucción hechas desde ideologías absorbentes difundidas por muchos decenios, unidas a intereses arraigados, costumbres centralistas más que centenarias, afanes de dominación, desde la capital, de comunidades territoriales a las que se las sigue considerando en dócil reposo y de secundaria importancia.

Por eso, creo que la actitud sensata, a la cual todos lleguemos en Jornadas como ésta, es partir de la base que existe *cierta proporcionalidad de esfuerzos* entre la paulatina ejecución del noble y exigente desafío que nos reúne, de un lado, y la resistencia, la indolencia y la incomprensión que se opone a la concreción de ese proyecto, de otro.

II. RELEGITIMACION DEL ESTADO

En el complejo asunto anunciado, adoptaré como vértice de referencia a nuestro *Estado de Derecho*, es decir, a un valor que resume la esencia de la convivencia justa y libre, pacífica y segura en la que ninguna arbitrariedad queda impune. Es ese tipo de Estado el *único coherente con la democracia participativa y solidaria* que anhelan los chilenos, una democracia en que la *soberanía* sea limitada, ejercida siempre con transparencia, controladamente y sirviendo al bien común que es el de cada uno y todos los miembros de nuestro pueblo.

Tengo en mente el concepto y funciones del Estado en Chile en *las últimas cinco o seis décadas*². Tres son las tesis que expondré al

² El tema suscita hoy inusitada atención. Personalmente, me ocupé de él en "Una Tesis

respecto y, siendo todas ellas críticas pero también de esperanza, me esforzaré por no caer en míticos excesos. Pues y en efecto, no hablaré en favor de aquel Estado, respetable en su obra por diversos pero acotados motivos, sino de la sociedad, y de ésta como la proyección más inmediata del valor supremo que es la persona, su dignidad e inalienables derechos.

En síntesis, soy crítico del centralismo en sus variados aspectos, *defiendo la descentralización integral*, en la cual incluyo las homónimas política y jurídica que no empecen a la unidad nacional; y propugno que la *autonomía de la sociedad regional, provincial y comunal* será, como lo reclama la inmensa mayoría de quienes habitan esos territorios, más efectiva en la medida que la tres dispongan de medios con los cuales formular y controlar la ejecución de sus políticas, planes y programas de desarrollo.

para la Reforma del Estado", XIX *Revista Chilena de Derecho* Nº 3 (1992), pp. 277 ff., como asimismo, en "Proyección de la Crisis de Valores en nuestro Estado de Derecho", *Vademecum 1993 de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, pp. 18-27. En la misma línea temática se halla mi artículo sobre "La Crisis de los Valores y el Estado de Derecho", publicado en el suplemento "Temas" del Diario *La Epoca*, el 23 de julio de 1993.

Más tópico y concreto en el examen del caso chileno desde 1973 es Manuel Antonio GARRETÓN y Malva ESPINOZA: "¿Reforma del Estado o Cambio de la Matriz Socio-Política?", *Estudios Sociales* Nº 74 (1992) pp. 7 ff. Distinto, porque es general aunque complementario con este ensayo, resulta el enfoque de Cristián GAZMURI: "Estado-Nación ¿Un ente histórico en Crisis?", *Política y Estrategia* Nº 58 (1992). Y en este último sentido es también interesante consultar Gonzalo FIGUEROA YÁÑEZ: "Las Identidades Culturales. La Nación y el Estado". *Anuario de Filosofía Jurídica y Social* Nº 9 (1991) pp. 75 ff.

Sugiero igualmente revisar los cuatro volúmenes de *Cuadernos del Foro 90* (Santiago, CINDE, 1992). Interesante es consultar la serie de artículos sobre el tema publicados por Jorge HEINE, Oscar GODOY, Osvaldo SUNKEL y otros en *XV Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile* Nº 1-2 (1993). Útil es la contribución de Luciano TOMASSINI titulada "Estado, Gobernabilidad y Desarrollo", *XIV Revista de Ciencia Política* Nº 1-2 (1992) pp. 23 ff. En fin, Osvaldo SUNKEL ha explorado el tópico en "La Democracia y el Desarrollo", *Estudios Públicos* Nº 48 (1992) pp. 160 ff.

En ese contexto, dos son los principales problemas internos de nuestro Estado que explican mi planteamiento, pese a la claridad de los cuales es curioso que sigan siendo ignorados o eludidos con vanos argumentos:

El primero de tales problemas yace en que el Estado es una forma política *demasiado grande*, distante de los gobernados, centralizada, burocrática e ineficiente como para hacer real la participación, la solidaridad, el control y la responsabilidad típicas de la *Democracia Social*. Y el segundo de aquellos problemas radica en que el Estado es una forma política *en exceso pequeña* para asimilar y resolver con eficacia las demandas de bienes y servicios que le plantea una sociedad en búsqueda de la participación y demás valores recién señalados, todos los cuales apuntan a un *armónico desarrollo humano*³.

La combinación de los dos problemas planteados, que son universales y no únicamente predicables del caso chileno, se erige en una *delicada cuestión de legitimidad* para el Estado que heredamos y hoy conocemos. Esta cuestión apunta al meollo de las razones por las que se reconoce o no, libremente, una estructura de gobierno en el Estado. Lejos de poner en duda la necesidad y justificación de esta especie de forma política, en consecuencia, cuanto expondré buscará defenderla pero, entendiéndose bien, lo haré sobre la base de propugnar su *profunda modificación o reforma*, para ajustarla a las demandas del nuestro y del futuro tiempo.

III. SOBRE NUESTRO ESTADO-GOBIERNO

Puesto que el tema de esta exposición versa sobre el cambio del Estado, pregunto *¿qué es el Estado para los chilenos?*

Respondo planteando mi primera tesis, cual es que nos hemos dedicado, *abrumadora-*

³ Tal es, por lo demás, una de las tesis centrales del actual esfuerzo por el *Desarrollo Humano*: "Las presiones impuestas al Estado Nacional, tanto desde arriba como desde abajo, están empezando a modificar los conceptos tradicionales de la gobernación. (...) Hoy día el Estado Nacional es demasiado pequeño para las cosas grandes y demasiado grande para las pequeñas".

Véase al respecto Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL): *Informe sobre Desarrollo Humano 1993* (Madrid, Artes Gráficas Toledo, 1993) p. 6.

mente, a estudiar y a realizar la importancia del Estado, dotándolo de un Poder centralizador incontrarrestable en lo funcional y territorial, asignándole múltiples cometidos, tantos que son innumerables, y otorgándole competencia discrecional para realizarlos. Aunque en los veinte últimos años con replanteamientos que lo restringen, en nuestra cultura continúa predominando una mentalidad que sitúa a la sociedad bajo el Estado, éste en su acepción de *Estado-Gobierno*, o sea, del conjunto de órganos que configuran el aparato del Estado o subsistema político de aquella, quiero decir, de la *Nación-Estado*, Sociedad Civil o Sistema Social Nacional.

Si aceptamos que existe una *cultura chilena*, esto es, nuestra identificación con un sistema de valores, creo que en punto al Estado ella ha resultado afín, probablemente sin cabal conciencia, a los *paradigmas de Hobbes y Hegel*⁴, dos autores que debemos leer con interés pero con cautela, porque pese a que se dice que son nada más —o nada menos— que filósofos, insinuando que las suyas son puras disquisiciones teóricas, en verdad la repercusión práctica de su pensamiento, secuela típica de los grandes autores como son ellos, ha sido universalmente considerable y, por ende, influyente también en nuestro medio.

Hobbes y Hegel, en efecto, propugnan un Estado *todopoderoso, autojustificado y supremo* en su acción, equivalente a una obra de perfección cuasidivina, capaz de dominar, con recurso monopólico a la coacción, en una sociedad assolada por tensiones y conflictos.

Por consiguiente, impera entre los chilenos interesados en el asunto, con excepciones y variaciones de énfasis es cierto, una especie de *sacralización* de ese ente abstracto e instrumental que es el Estado, porque la construcción intelectual que lo tipifica muchos la corporalizan o cosifican, después la subliman y culminan entendiéndola como superior a la persona y a la sociedad. Y lo que se predica del Estado *comunicase a los órganos* que deciden en su nombre. A estos órganos se los presume *obrando siempre dentro de la juridicidad*, supuesto paralelo a la *mala fe* que, contra lo dispuesto como regla general en el Código Civil⁵, pesa sobre la conducta de los ciudadanos y sus agrupaciones. ¿Y no cree el lector que la experiencia ya revela que la presunción inversa podría ser, en principio, la correcta?

Tal Estado lo hemos concebido como una organización *omnipotente, tutora* de los individuos en sus libertades, igualdades y derechos, *paternalista* en los beneficios que dispensa y en las cargas que impone, *vigilante* de los grupos y asociaciones, *árbitro* presuntamente imparcial en la regulación de un ambiente de antagonismos.

Lo hemos concebido también como un *agente principal y, a menudo único, de la concreción del bien común*. Y resulta que el bien común, o en otros términos, *la mejor calidad de vida o el desarrollo humano*, es y debe ser la preocupación de todos y cada uno de nosotros en regiones, provincias y comunas, no única ni principalmente del Estado. Porque en mi opinión hemos de adoptar el concepto de Estado que *estimula y protege* la realización de los fines específicos de cada persona y asociación, *reservándose* para sí las múltiples e importantes funciones que le corresponden, o que *suple* las tareas que las agrupaciones intermedias no pueden llevar a cabo por sí solas.

Desde fines de la década de 1920, ese *Estado Nuevo*, como se le denominó entonces, fue exhibiendo y comprobando una sostenida tendencia *expansionista*, coherente con la idea de *catalizador del desarrollo* que fue infundiéndosele. Por más de medio siglo, en consecuencia, el nuestro ha sido un Estado normador, regulador, interventor, fiscalizador y sancionador; ha sido un Estado comunicador y docente, distribuidor y redistribuidor de la riqueza; ha sido un Estado planificador, inversionista y consumidor; en fin, el nuestro ha sido un Estado empleador, servidor y empresario.

IV. CONTRAPUNTO CON EL ESTADO-SOCIEDAD

Doy un paso adelante y teniendo presente que mi tema gira también en torno de la sociedad, pregunto *¿qué entendemos por sociedad los chilenos?*

Respondo resumiéndoles mi segunda tesis, es decir, que en parangón con esa imagen nítida del Estado fuente y centralizador que he expuesto, *carecemos de una idea clara de lo que es la sociedad* o constelación de grupos civiles, funcional y territorialmente concebidos. Más todavía, intuimos que ella es un *apéndice o instrumento* del Estado, quiero decir, algo subordinado a éste, sin naturaleza, finalidades, espacios de actuación, organización y medios propios, independientes del Estado y oponibles a lo que los órganos públicos ordenan en nombre de aquél.

⁴ Norberto BOBBIO: *Estudios de Historia de la Filosofía* (Madrid, Ed. Debate, 1991) pp. 151-170 y 211-238.

⁵ Artículo 707.

El *no Estado o sociedad civil*, locución ésta con la que quiero englobar todo lo que es nuestra convivencia fuera del aparato del Estado, ha quedado en la sombra conceptual y práctica, en situación pasiva y no protagónica de la vida nacional, regional o comunal. Y esto, pese a que el Estado es sólo un *subsistema* o parte de aquella sociedad, porque ésta lo abarca para confiarle la *esfera de lo público*, en el sentido de *lo político, del gobierno o del Poder soberano*, reservándose el ámbito de lo social y privado, o sea, de las relaciones entre individuos y grupos en posición de igualdad y fuera del gobierno estatal.

De frente al Estado, la sociedad chilena ha sido usualmente concebida como un *ente carente de autonomía*. En toda la trama funcional y territorial de agrupaciones que la componen, esa sociedad ha sido pensada y tratada como *algo inmaduro e incapaz de acción propia*. Y esto es grave porque a la sociedad, o si se prefiere al país, a la población o a la gente así no se le reconoce ni posibilita realmente ejercer su derecho legítimo a la participación política, socioeconómica y cultural en las decisiones colectivas relevantes.

V. DEMOCRACIA GOBERNADA

¿Cuáles son las *consecuencias principales* de esa expansión estatal, paralela a la contracción social? ¿Qué resulta de la situación enunciada? Permítaseme resumir *algunas implicancias* derivadas de lo expuesto, sin excepción negativas.

Señalo, en primer lugar, que los nexos de la sociedad con el Estado —y pienso aquí en los de la región, la provincia y la comuna— son *escasos, débiles, distantes, poca intensos y no resolutivos*. En definitiva, son nexos *establecidos por el propio Estado, corren centralizadamente de éste a la sociedad y rara vez en sentido contrario y quedan, en fin, controlados por el mismo Estado* a través de la legislación, las decisiones de la burocracia, las denuncias de las entidades contraloras, las sentencias de la Judicatura y demás actos de autoridad que los órganos del Estado dictan y llevan a la práctica, incluso coactivamente.

La nuestra, por lo tanto, es una sociedad cuyas *entradas* en el Estado, para penetrarlo y conducirlo, son sin comparación menores que las del Estado sobre la sociedad, funcional o territorialmente entendida.

Por ejemplo y pensando desde el punto de vista político-constitucional, a partir de 1925 los vínculos de la sociedad hacia el Estado han sido en términos fundamentalmente de *elecciones populares*. Podríamos agregar que esos ligámenes eran y son suplementables con otro elemento programático, porque nunca fue

llevado a la práctica, salvo en julio de 1989. Me refiero al *referendo*, el cual permitía a la ciudadanía, y lo admite aún, dirimir las divergencias del Presidente con el Congreso sólo en punto a un proyecto de reforma constitucional y esto jamás por iniciativa del cuerpo electoral.

Por ende, tópicos cruciales como la resolución directa por el pueblo, o sea, la solución democrática de los peores conflictos entre la Presidencia y al Parlamento, entre el Intendente y el Consejo Regional, entre el Alcalde y el Concejo Comunal, eran y siguen ignorados en Chile. Excepción hecha del mal llamado *plebiscito*, lo repito, ninguno de los mecanismos participativos de la *democracia semidirecta* ha tenido lugar entre nosotros, ni siquiera, hasta un mes atrás, para hacer sentir las aspiraciones de los vecinos en los referendos comunales constitucionalizados hace cuatro años⁶.

En consecuencia, los enunciados y demás asuntos análogos siguen confiados a ciertas magistraturas cuyos integrantes son designados —aunque no elegidos— democráticamente, o a las negociaciones y acuerdos de las autoridades o de dirigentes políticos y no a la intervención inmediata del pueblo por sí mismo, como corresponde a una *democracia gobernante y participativa*. Genérase y crece por eso la *apatía y el desinterés cívicos* no sólo en la juventud, por lo cual tampoco debe sorprendernos que más del 60% de la población sondeada, en julio de 1993, declarara su indiferencia respecto de la política y los actores de ella.

Condensando, creo que detentamos aún el críptico, parcial y ya arcaico concepto de los ligámenes de la sociedad con el Estado en términos de entender a éste como un bloque monolítico, sinónimo de la *Sociedad Políticamente Organizada*. Esta es una fórmula ambigua, simplista y que confunde ambos conceptos con la secuela ya insinuada. Bastaría entender el artículo 1º de la Constitución de 1980 para disipar aquella confusión.

VI. SUBORDINACION SOCIOECONOMICA

Algo semejante digo, como segunda consecuencia, sobre *los sistemas social y econó-*

⁶ Me refiero al plebiscito convocado el 19 de abril de 1994 por el alcalde de la comuna de Las Condes y realizado el 10 de julio de ese año. El texto de dicha convocatoria, la primera en su tipo en nuestra historia republicana, puede consultarse en el Diario Oficial del 25 de abril de 1994.

mica, los cuales son frecuentemente concebidos con rango de *prolongaciones* del sistema político, es decir, con capacidad de decisión trazada e impuesta por el último y sin potestad determinante de aquéllos sobre éste. En palabras diversas pero con las cuales quiero expresar la misma idea, creo que los sistemas social y económico, dada la preponderancia incontrarrestable que se ha reconocido al Estado son, en la práctica, incluso en el Gobierno Militar que desató una involución en favor del mercado y de la libre iniciativa, aún concebidos como *derivaciones o alargamientos* del sistema político, careciendo lo social y económico de entidad propia o de diferenciación intrínseca.

Para ilustrar lo que pienso, digo que lo expuesto se aplica a la enseñanza, a la salud y seguridad social, al empleo y las condiciones de trabajo dignas en las más diversas faenas urbanas y rurales, a la inversión y a la actividad empresarial, a la investigación científica y tecnológica, en fin, a la tutela del ambiente natural.

Esas son algunas áreas de actividad en que, si rigieran los valores de libertad, participación y solidaridad, la sociedad debería tener una *injerencia preferente*, las cuales y sin embargo, han sido usualmente asumidas por el Estado. Aunque es claro el avance logrado en la retracción pública en aquellos y otros rubros durante los últimos veinte años, todavía gravita pesadamente entre nosotros, diría que como algo atáxico, que es al Estado —y no a la sociedad— a quien incumbe actuar en ellos. Persistimos en la creencia, por ende, que en la concreción de la agenda expuesta el Estado es tan confiable como desconfiable es la sociedad. Y por eso, a menudo se sabe de proyectos de ley u otras iniciativas que, abierta o subrepticamente, buscan retrotraer las cosas a tiempos de mayor injerencia estatal.

VII. FORMALISMO JURIDICO

Finalmente y como tercera consecuencia, ilustro mi tesis con una referencia al *régimen jurídico*, el cual, casi con seguridad desconociendo sus autores a Hobbes o teniendo de su pensamiento una vaga idea, ha derivado, sin embargo, en algo similar a lo planteado por él.

Efectivamente, la impronta estatal sobre el Derecho en el período que examino se patentiza en:

—Un ordenamiento legal *asistemático*, resultante de caudalosas superposiciones normativas, carentes de la vertebración que es factible únicamente cuando se las integra por la *supremacía* de los principios y preceptos de la Carta Fundamental. Claro es que, desafortunadamente, ni el texto y contexto de aquélla

dictada en 1925 por sus sucesivas reformas, como tampoco la *jurisprudencia y doctrina* vertidas en punto a éstas contribuyeron a disminuir la negativa impronta mencionada;

—Un ordenamiento jurídico de médula *racionalista, positivo-formal y cerrado*, por entero o en medida demasiado grande, al acceso de las capas media y baja de la población no sólo respecto de la Magistratura sino que, además, tratándose de los demás órganos públicos dotados de alguna potestad de incidencia *jurisdiccional*;

—Un ordenamiento jurídico puesto de espaldas a la *costumbre* y, salvo excepciones, con una *jurisprudencia* exegética, poco imaginativa y temerosa de hacer justicia apoyándose en los valores cuya realización es la *finalidad* de una normatividad sustantivamente legítima;

—Replegado en sí mismo, o sea, sin abertura hacia el *Derecho Internacional Público* en lo atinente a la proclamación de los derechos humanos y a su defensa, precautoriamente o *ex post*, mediante órganos supraestatales;

—Un ordenamiento jurídico en el que, hasta que entró a regir en plenitud la actual Constitución, eran raros los valores —como la dignidad de la persona, la justicia, la igualdad, la libertad y la legitimidad sustantiva de los preceptos positivos, la iniciativa privada y el bien común— explícitamente proclamados, respetados y promovidos por los órganos estatales, especialmente entre éstos los de naturaleza *jurisdiccional*;

—Un ordenamiento legal fuertemente entendido como *Derecho Político* o, con más exactitud, *iusestatal*, consecuencia de lo cual ha sido el énfasis en un Derecho Administrativo estatalista y no, como sucede ahora en Europa y ocurre desde hace mucho tiempo en la cultura anglosajona, un Derecho Público cuya columna es el Derecho Constitucional en su *declaración y defensa de los derechos humanos*, quiero decir, concebido desde la persona y no más a partir del Estado;

—Un ordenamiento jurídico carente de énfasis en el *Derecho Social*, entendido éste no como sinónimo del Derecho Laboral y disciplinas afines, sino en cuanto *área comprensiva* de la actividad social, o de grupos particulares, desenvuelta con autonomía respecto del Estado-Gobierno, sea nacional, regional o comunalmente visualizado;

—Un ordenamiento legal que enfatiza lo *represivo dentro de lo punitivo*, pese a la demostrada ineficacia que ello lleva consigo no sólo en nuestra Patria, en cotejo con la corriente que subraya el rasgo *preventivo* en el sistema jurídico, ordenamiento el nuestro que es aún muy habilitante de los órganos estata-

les con *potestades discrecionales* para actuar en los rubros ya citados.

—Un régimen jurídico altamente centralizado en la *composición de conflictos*, excluyendo casi por entero la acción privada o los mecanismos informales al respecto, v.gr., la negociación y el compromiso, el arbitraje y la mediación.

—No silenciaré, por último, que ese sistema jurídico proclamaba derechos fundamentales pero, hasta 1976 y con la excepción muy circunscrita del recurso de amparo, paradójicamente *no contemplaba acciones eficaces* para cautelarlos. La incorporación del Recurso de Protección⁷, por ende, puede ser calificada como uno de los cambios jurídico-sociales más importantes efectuados desde la fundación de la República, porque acercó la Declaración de Derechos a su vivencia real, particularmente a través de la *jurisdicción cautelar o preventiva*, habiendo también demostrado que la Judicatura puede, cuando dispone de medios eficaces en procedimientos abreviados, impartir justicia genuina⁸.

⁷ No se olvide, sin embargo, que el *Acta Constitucional N° 4*, de 1976 y sus reformas, declaró improcedente tal recurso en las situaciones de emergencia, anomalía la aludida que se prolongó a través de la vigesimacuarta disposición transitoria de la *Constitución de 1980*.

⁸ Sin duda, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha sido la pionera en asumir y desplegar esta *jurisprudencia pretoria*, quiero decir, de interpretación axiológica, flexible o dúctil y teleológica de los principios y preceptos jurídicos, con atención puesta en la realización justa del Derecho, prefigurándose el sentenciador las consecuencias de sus fallos y no conformándose con su cómoda aplicación formal.

Mas ese ejemplo ha sido imitado incluso en países de cultura jurídica fuertemente marcada por la concepción sistemática en términos jurídico formales vinculados a la decimonónica teoría de la soberanía de la ley. Al menos ya por espacio de veinticinco años, en efecto, tal es el encomiable caso del Consejo Constitucional Francés y su defensa de los derechos fundamentales.

En la misma línea de pensamiento, deben citarse los Tribunales Constitucionales de Alemania, Italia y España. Sobre el particular, recomiendo consultar LOUIS FAVOREU et LOIC PHILIP: *Les Grandes Décisions du Conseil Constitutionnel* (Paris, Editions Sirey, 1991), como también, L. FAVOREU, A. PIZZORUSSO, P. ERMACORA y otros: *Tribunales Constitucionales Europeos y Derechos Fundamentales* (Ma-

VIII. CONCENTRACION POLITICA

¿Por qué, pregunto, persiste en Chile un Estado política, socioeconómica y jurídicamente centralista? ¿Un Estado en el que se critica o posterga la descentralización en esa triple dimensión diciendo, con hincapié en lo político y jurídico, que ella destruiría la unidad nacional? ¿Por qué sigue rampante un concepto del Estado que niega a la sociedad en general y, más específicamente, a sus manifestaciones regional, provincial o comunal la potestad de formular y controlar la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo que las afectan o interesan, dictando el bloque jurídico con la autonomía inherente a la *autorregulación parcial* que propugnamos?

Respondo con una *conjetura* que, pese a ser tal, estimo bastante cercana a la interpretación histórica objetiva, no de ensayo, y de la presente realidad: Ocorre lo que he expuesto porque las decisiones del Legislador, la Administración y la Judicatura, como asimismo los comportamientos de líderes, individuos o grupos eran y son, en lo común, realizados y evaluados por su significado *político*, esto es, de conquista del Poder para gobernar a la sociedad, sea funcional o territorialmente entendida.

Siguiendo esa huella, llégase a entender por qué controlando al Estado como aparato de gobierno centralizado se hace luego lo mismo con lo añadido a él. Y así se comprende también y consiguientemente la importancia decisiva de dominar a aquel Estado aparato, premunido de potestades que se ejercen, en última instancia, por un funcionario abigarrado en la capital de la República.

Deteniéndome en el tema descrito, no puedo omitir una apreciación crítica del rol que, en aquel problema, han desempeñado los *partidos políticos*.

Siendo, aún en los años más duros del autoritarismo en Chile, un defensor convencido del carácter insustituible y, por ende, muy relevante que ellos tienen en la democracia, principalmente en su modalidad representativa, creo, sin embargo, que los partidos explican, en medida no única pero sí considerable, la concentración política que critico. Por su

drid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984).

Una excelente sistematización teórica y práctica, con novedosos planteamientos de dogmática jurídica en el tópico aquí aludido se halla en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Batalla por las Medidas Cautelares* (Madrid, Ed. Civitas, 1992).

tendencia no revertida a manejarlo todo desde la capital y a proyectar ese manejo sobre la Presidencia y el Congreso, sin perjuicio de hacerlo después o simultáneamente sobre los órganos regionales y comunales, efectivamente los partidos han agravado la secuela del centralismo.

Porque en el período al cual me refiero se ha obrado con intencionalidad de dominación política, resulta que la manipulación estatal tuvo que ir siendo crecientemente *concentrada* en menos manos y éstas reunidas en Santiago. De ese modo, simple es entenderlo, era más fácil y efectiva la tarea de mando.

Con base en semejantes argumentos, creo que también se explica la *opacidad o falta de transparencia*, primero en la gestación, y después en la información a los destinatarios de las decisiones públicas, las cuales a menudo parecen inconsultas o impuestas.

Sobre la misma premisa, finalmente, me explico una de las causas de la *corrupción* que, desgraciadamente, se nutre mejor de un Poder concentrado y, por idéntica anomalía, más oculto y menos fiscalizado y responsable. Olvidase de esa manera lo que Montesquieu enseñó dos siglos y medio atrás y que, en la Democracia Constitucional, es ahora tan conocido y aceptado que se repite ya como un refrán político-jurídico⁹.

IX. CENTRALISMO TERRITORIAL Y FUNCIONAL

El *centralismo* característico de Santiago en cuanto absorbente Ciudad-Estado¹⁰, por ende, puede explicarse igualmente como un fenómeno de concentración grupal y geográfi-

ca de la dominación para intensificar el manejo de la sociedad en sus diversas fuentes de recursos de Poder, regiones y localidades¹¹.

Aunque reconozco en las recientes reformas constitucional y legal un avance en la línea adecuada, opino que poco se corregirá del centralismo con la mera *desconcentración administrativa*, pues el objetivo debe ser el Estado-Gobierno política, judicial y en lo administrativo *regionalizado*, situado en el contexto de una sociedad que goce de segura autonomía, constitucionalmente garantizada en la planificación, elaboración, ejecución y control de las medidas que le interesan o la afectan.

Argumentar la tesis contraria me hace recordar lo atribuido a un jurista francés, quien sostenía que un Estado que se restringe a ser administrativamente desconcentrado es como un martillo, pero ahora con mango más corto, para golpear así más fuerte a la sociedad que le está sometida. Para mí, entonces, este enfoque es el más indigente entre los propugnados en punto a la modernización de nuestra sociedad estatal.

X. REFORMA REGIONAL

Algunos han calificado a la pertinente *reforma constitucional* como el cambio de mayor profundidad y alcance hecho al Estado en el presente siglo. Otros, más moderadamente, le han asignado a esa reforma el rasgo de ser la mayor reestructuración del gobierno interior efectuada desde 1925. Personalmente, estimo que la modificación a la Carta Fundamental introducida por la Ley N° 19.097, publicada en el Diario Oficial el 12 de noviembre de 1991, es, sin duda, de gran envergadura y relevancia, pero que se sitúa *a medio camino* en la satisfacción de los propósitos a que ya me he referido.

Para explicar mi posición, permítaseme decir que la reforma señalada mantiene la *forma unitaria* de nuestro Estado¹², a lo cual adhiero por reputar inviable entre nosotros al

⁹ Transcribo *Del Espíritu de las Leyes* (1748) (México D.F., Ed. Porrúa, 1971) su L. XI C. IV, p. 103:

"La libertad política no reside fuera de los gobiernos moderados. Pero en los Estados moderados tampoco la encontramos siempre: Sería indispensable para encontrarla en ellos que no se abusara del Poder, y nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de Poder abusa de él. No hay Poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! Ni la virtud puede ser ilimitada (...). Para que no se abuse del Poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas".

¹⁰ Alejandro GUZMAN BRITO: "La Ciudad-Estado en Hispanoamérica", *El Mercurio* de Santiago, 24 de enero de 1993 p. E. 9.

¹¹ Según un estudio de SERNAM, publicado en *El Mercurio* de Santiago el 30 de noviembre de 1993, "un promedio de 113.000 personas emigra cada año a las 51 comunas de la Región Metropolitana, correspondiendo en su mayoría a población femenina atraída por las posibilidades de trabajo que se les ofrecen en el ámbito de los servicios".

¹² El nuevo texto del artículo 3° de la Constitución es el siguiente:

"El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración

federalismo. Pero los agrego que, en punto a los cambios, ellos no tienen la magnitud que muchos le han atribuido¹³.

En efecto, la reforma consagra un Estado Unitario descentralizado, o desconcentrado en su caso, de acuerdo a lo que disponga la ley. Pues bien, la descentralización y la desconcentración referidas son, al tenor de la reforma, procesos únicamente administrativos, no políticos, legislativos ni judiciales. En otras palabras, son procesos que atañen sólo a una de las tres subfunciones del Gobierno, quiero decir a la subfunción *administrativa*, la cual consiste en satisfacer, de manera regular y continua, las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para ese objeto¹⁴.

Consecuentemente, el proceso de regionalización no abarca las subfunciones ejecutiva y política del Gobierno y tampoco, lo reitero, los rubros legislativo y judicial. Bien ha sostenido el Presidente de la República¹⁵ que la regionalización debe aplicarse *prioritariamente* en el rubro administrativo, porque es allí donde se advierte la mayor concentración de potestades. Pero eso no puede excluir la aplicación de tal proceso en los demás aspectos referidos y que, en definitiva, son lo que

será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley".

Útil es también transcribir el nuevo texto del artículo 103° de la Carta Fundamental: "La ley deberá determinar las formas en que se descentralizará la administración del Estado, así como la transferencia de competencias a los gobiernos regionales.

Sin perjuicio de lo anterior, también establecerá, con las excepciones que procedan, la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos. Asimismo, regulará los procedimientos que aseguren la debida coordinación entre los órganos de la administración del Estado para facilitar el ejercicio de las facultades de las autoridades regionales".

¹³ Me ocupé del asunto en "Sobre el Nuevo Gobierno Regional Chileno", III *Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile* (1992) pp. 6 ff.

¹⁴ Artículo 25° de la Ley N° 18.575 de 1986 y sus reformas, *Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado*.

¹⁵ Conferencia dictada en la clausura del "Proyecto Chile 2000" y publicada bajo el título de "El Presidente Aylwin y el Estado" en *El Mercurio* de Santiago el 3 de octubre de 1993.

transforman al Estado en términos de una *descentralización política y jurídica*.

La reforma, entonces, impone a la ley la tarea de hacer que la administración de nuestro Estado Unitario sea *funcional y territorialmente descentralizada*, así como también que lo hoy concentrado en los ministerios y servicios públicos que funcionan en Santiago pase a ser, con las salvedades del Ministerio del Interior, de Relaciones Exteriores, de Defensa y Secretaría General de la Presidencia, *territorialmente desconcentrados* en las regiones¹⁶. Y sin entrar aquí en detalles, séame permitido decir que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno Interior y la homónima de Municipalidades agravaron los reparos que ya suscitaba la modificación constitucional referida.

XI. LA REGIONALIZACIÓN PENDIENTE

Pues resulta nítido que la reforma no contempla un *Estado Regional* —como el de Italia, España e, incluso, el país centralizador por excelencia que era Francia hasta 1982—¹⁷, porque esta especie de forma estatal exige reunir los siguientes *requisitos copulativos*:

Primero, que los órganos regionales, provinciales y comunales tengan *personalidad jurídica de derecho público, funciones, atribuciones y patrimonio propios*;

Segundo, que los integrantes de los órganos regionales, provinciales y comunales sean *democráticamente elegidos* por el cuerpo electoral de la división territorial respectiva, mediante sufragio universal y en votación directa;

Tercero, que esos órganos regionales, provinciales y comunales reciban de la Constitución *competencia para darse y cumplir sus propios estatutos*, o sea, para dictar y ejecutar con autonomía el Derecho que rige en las comunidades territoriales respectivas, si bien respetando la Carta Fundamental y las leyes del país;

¹⁶ Para un mayor análisis de la reforma constitucional que comentaré véanse los artículos de Humberto NOGUEIRA, Zarko LUKSIC y Francisco VIVES DIBARRART, incluidos en *Universidad* (Santiago) Portales: *Cuadernos de Análisis Jurídico* N° 20 (1992) pp. 9 ff. Del profesor NOGUEIRA, consúltese además *El Gobierno Regional en Chile y la Experiencia Comparada* (Santiago, Cuadernos Universitarios N° 2 de la Universidad Nacional "Andrés Bello", 1993) pp. 35 ff.

¹⁷ Ley N° 18.213 del 2 de marzo de 1982.

Cuarto, que *la administración, la jurisdicción y el control en general* se realicen por organismos regionales, provinciales y comunales autónomos, no dependientes de, ni subordinados jerárquicamente a, las autoridades correspondientes de la capital, aunque sean éstas las que retengan la facultad de revisar, sólo *a posteriori* y por la vía de la *tutela* si son entes administrativos, o del *control* de constitucionalidad y legalidad en los demás casos, lo resuelto en ciertos y graves asuntos en la sede regional, y

En semejante orden de ideas, agrego en quinto lugar que es necesario dotar a los órganos regionales, provinciales y comunales de potestades para proteger, v. gr., mediante *requerimiento ante el Tribunal Constitucional*, sus competencias ante transgresiones, eventuales o ya consumadas, provenientes de la ley, de la administración central o de otras autoridades públicas.

Quede claro, consiguientemente, que los enunciados son *requisitos mínimos y copulativos*, por lo que la ausencia de uno o más de ellos, superlativamente de los dos primeros, nos sitúa en el ámbito de la desconcentración o en la fase inicial de la descentralización, pero no en lo característico del Estado regional. Pero es suficiente el enunciado descrito para concluir, al confrontarlo con lo ocurrido en Chile, que no se trata de una regionalización genuina la que se ha normado entre nosotros.

En favor de la reforma, sin embargo, cabe sostener que ella fue concebida sólo como *una etapa*, sería e importante según lo he dicho, en el largo y difícil proceso de regionalización, el cual y evidentemente, requiere muchas décadas y variadas fases sucesivas¹⁸.

¹⁸ Repite este autor que no lo anima la mera crítica, sino el anhelo de seguir progresando en la realización de nuestra democracia social. Por eso, deja constancia de los esfuerzos hechos por el Gobierno para llevar a la práctica el proceso de regionalización, aunque sea en los limitados términos a que me he referido.

En ese sentido y según lo difundido en *El Mercurio* de Santiago el 28 de noviembre de 1993, cito como evidencia de lo escrito que, "con un total de aproximadamente 290 millones de dólares contarán los gobiernos regionales el próximo año para el conjunto de sus programas de inversión, lo que representa que entre 1990 y 1994 se habrán triplicado los recursos manejados anualmente en esas instancias, medidos en moneda de igual valor a junio de este año".

Pese a ello, opino que el Poder Constituyente pudo haber avanzado más hacia la meta de un auténtico Estado Regional. Tal vez, la *voluntad política* para hacerlo quedó *deseado encuadrada en el rígido acuerdo* del Gobierno y la oposición que hizo posible la reforma, después del fracaso de aquella destinada a restablecer la democratización de los municipios¹⁹. Pero, tal vez, faltó también madurez para decantar los conceptos, despejar dudas, afirmar propósitos y así aproximarse más al Estado Regional.

Este último, entiéndase bien, no es lo mismo que Estado Unitario Desconcentrado ni Descentralizado. Menos aún, el Estado Regional es equiparable a la planificación hecha con espíritu de desarrollo regional o comunal, como tampoco identificable con simples medidas de *deslocalización territorial* del recinto en que funciona una institución, v. gr., nuestro Congreso Nacional en Valparaíso, o la *delegación revocable* del ejercicio de algunas de las potestades de los órganos centrales.

XII. HACIA LA DEMOCRACIA SOCIAL

¿Cómo explicar lo ocurrido?, ¿cómo, si no justificar, al menos responder persuasivamente a la pregunta por qué es tan difícil producir el cambio que nos coloque de veras en la *descentralización cabal*?

Creo que las explicaciones son muchas e interdependientes. A riesgo de equivocarme, permítaseme plantear tentativa, o sea, hipotética y esquemáticamente, tres *explicaciones* al menos.

En primer lugar, estimo que nuestra *fe en la razón y en el progreso* se conjugó, en el presente siglo, con la penetración de *ideologías*, o sea, simplificaciones de la realidad y del futuro sobre la base de interpretaciones equivocadas de la historia que adjudicaron al Estado el rol protagónico máximo en la modernización y el desarrollo político y socio-económico.

En segundo lugar, creo que el Estado ha dominado a la sociedad y a la persona, porque *no hemos llegado aún a comprender ni practicar la democracia como estilo de vida*. Es decir, no la hemos asimilado lo suficiente como para forjar una *conciencia* que trascienda la sola forma de gobierno o elenco de reglas procesales de esa estirpe, pese a la corrección con

¹⁹ Acuerdo del 21 de agosto de 1991, cuya parte medular se encuentra en el texto actualizado de la Constitución, publicado por el Diario Oficial en su Serie de Leyes Anotadas y Concordadas.

que ellas fueron aplicadas. En otras palabras, hemos entendido la democracia en cuanto conjunto de normas para que el pueblo elija libremente cada cierto tiempo a determinadas autoridades y las controle a través de sus representantes. Pero hemos olvidado que ella es, además y principalmente, *un estilo y finalidad de convivencia* caracterizado por la *vigencia de valores* tales como la libertad, la igualdad y el orden por el Derecho; los valores del respeto y la confianza recíproca; del diálogo, la tolerancia y la disposición a ceder algo para lograr compromisos; de la transparencia y sencillez de los procedimientos y decisiones públicas; de la eficiencia, control y responsabilidad de los órganos estatales; en fin, los valores de la participación y la solidaridad resultantes de asumir, *la sociedad misma*, nuevas y múltiples actividades conducentes al bien común en términos de un desarrollo humano armónico y persistente.

El epicentro de la democracia, entonces, debe estar en la persona y los grupos que ella forma, tiene que hallarse en la sociedad más que en el Estado. Grupos y asociaciones políticamente articulados por *los partidos*, no cabe duda, pero partidos que, a su vez, han de ser expresivos de las variadas tendencias ideológicas y de intereses existentes en la sociedad, así como respetuosos de la autonomía del no Estado o ámbito de la Sociedad Civil y comprimidos a los roles a ellos por la Constitución reconocidos.

El foco y el futuro de la democracia en Chile debe encontrarse en *la sociedad activa* y no en el Estado. Esto implica un *profundo cambio de mentalidad o de la cultura política*, del modo con que los chilenos han actuado de cara a tales problemas. Implica también un *esfuerzo de larga duración*, cual es convencer a los órganos públicos que forman el Estado Gobierno que deben aprobar la reformas que abran anchas vías a la acción social, en regiones y comunas especialmente, esfuerzo inmenso porque ninguna organización fuerte —y el Estado-Gobierno en Chile lo es— se modifica a sí misma fácilmente para desprenderse de potestades. Implica, igualmente, que el sistema de gobierno sea *elegido y fiscalizado por la sociedad*, no en todo pero sí cada día de manera más directa, cercana, frecuente y visible.

Eso es, en suma, lo que reputo legítimo y concibo como tarea a realizar. Resolvamos, entonces, el dilema de *reestructurar al Estado* para que sea controlado y sirva a la sociedad. Por lo mismo, dejemos de preguntarnos cuál es el cambio siguiente que el Estado debe operar para modelar al hombre nuevo o hacer, sea o no de alto a bajo, otra sociedad nacional, regional o comunalmente concebida.

XIII. EXCLUSION DEL CORPORATIVISMO

Alguien podría imaginar que mi tesis resulta afín con el corporativismo de asociación, pues no lo es, en sentido alguno, con el corporativismo de Estado o dictadura de típico corte fascista.

Empero, despejo desde ya esa posibilidad, señalando que la expansión de la autonomía de la sociedad, en sus variadas áreas de manifestación geográfica y funcional, tiene que conjugarse, necesaria o inexorablemente, con la pervivencia del Estado-Gobierno sólidamente concebido, cuyas autoridades tendrán que siempre ser fundadas en el mandato político y la representación nacional, esto sin perjuicio, como ya lo he escrito, de introducir el referéndum, la iniciativa popular y otros, mecanismos decisorios, de naturaleza democrática, típicos de ésta en su vertiente semi-directa²⁰.

Enfáticamente, entonces, afirmo *dos premisas*. La primera: Que el Estado-Gobierno siempre tendrá por finalidad el *bien común*, para lo cual tendrá que realizar múltiples *cometidos*, muchos nuevos, a través de las *funciones y órganos públicos*, sean los clásicos de otros que van siendo descubiertos. Y la segunda de tales premisas: Que todo lo anterior *no empece a la descentralización integral* del Estado y de la sociedad, como lo he planteado, subrayando la autorregulación, la participación, la solidaridad y otros *valores* como los más señeros de sus parámetros.

XIV. VALOR DEL HUMANISMO

Apoyo toda la argumentación expuesta sobre la premisa que el Estado es y no puede más que ser el ámbito institucional en que se desenvuelven las autoridades representativas de la sociedad, pero subordinadas a ésta y que jamás han de sentirse autorizada para desvincularse de ella, apelando a la *Razón de Estado*. Por esa *Razón* se llega a la sumisión social, y esto conduce a violar los derechos que emanan de nuestra natural dignidad.

El baluarte de la persona frente al Estado no es el individuo aisladamente considerado,

²⁰ Consúltense Otto HINTZE: *Historia de las Formas Políticas* (Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1968), como asimismo, los ensayos de Bruce A. ACKERMANN y Francis SEJERSTED en Jon ELSTER y Rune SLAGSTAD: *Constitutionalism and Democracy* (Cambridge, Cambridge U. Press, 1988).

porque el extremo del *Estado Todo* tiene su equivalente en el polo inverso e igualmente peligroso, soñado por algún liberalismo, del *Individuo Solo*. Rechazamos con energía, por ende, el planteamiento de Mario Vargas Llosa, oído por este ponente en Santiago a fines de octubre de 1993, quien citaba a Margareth Thatcher al decir que, entre el Estado y la persona, no hay nada, es decir, que la sociedad no existe.

Pensamos exactamente lo contrario, o sea, que el baluarte a que me refiero se halla en la *sociedad fuerte, activa, participativa, solidaria pero a la vez en sí misma descentralizada*. Y acentúo esta *descentralización socioeconómica*, pues nada o poco de avance en la renovación de nuestro Estado, Sociedad y Derecho para lograr la gobernabilidad y el desarrollo armónico de Chile se lograría de mantenerse la concentración territorial y funcional de las decisiones y recursos de la *Sociedad Civil en Santiago* o en diminutas oligarquías que resuelven desde allí.

La descentralización integral del Estado, entonces, tiene que ser concebida y practicada como simultánea con la *descentralización de las decisiones y recursos* extractivos, productivos, financieros, crediticios, científicos, tecnológicos, de servicios o de comercialización pertenecientes a empresas u otros agentes *privados*, nacionales o extranjeros, de nuestra economía.

Esa *sociedad internamente descentralizada en lo político y jurídico, en lo comunitario y económico* es la que, en la democracia que planteo, genera y fiscaliza a las autoridades estatales para que la defiendan y dirijan hacia el bien común o consecución de una mejor calidad de vida. Empero y lo repito, esta es misión de todos y no una parcela reservada al Estado o que la *desidia y el egoísmo, el abuso, el fraude, la rapacidad o la codicia* llevan a que él tenga que prevenir o reprimir para después quedarse con tal misión.

Precisamente, la tercera y última de las razones que explican en Chile la sumisión de la sociedad al Estado yace en la esperanza, ingenua o reflexivamente sentida por los estratos medio y bajo de la población, que aquél iba a corregir las *disfuncionalidades*²¹ generadas por la *desidia* y demás reparos aludidos. Y como evidencia de que lo dicho es cierto dejo

el siguiente ejemplo: Empíricamente constatado ha quedado en Chile, hace pocos meses, ese *clientelismo* alimentado por el Estado Providente o Nodrizo, pues sobre el 65% de los encuestados declaró su disposición a recibir beneficios del Estado y a que éste mantenga su nivel histórico de intervención en lo socioeconómico.

XV. UN MODELO CLASICO PERO VIGENTE

Aproximadamente al cierre de estas reflexiones, deseo resumir lo que es *crítica a la vez que obra abierta* por la oportunidad de hacer, a través de la regionalización, cambios armónicos para el desarrollo equilibrado, sostenido y perdurable de nuestro país.

A tal efecto, recuerdo las palabras eloquentes e ideas visionarias de Alexis de Tocqueville, escritas 158 años atrás realzando por qué *en la villa, el barrio o la pequeña comuna* —no en las desmesuradas poblaciones urbanas que nosotros a menudo tenemos con ese nombre— la convivencia cívica es intensa y hermosa, por la práctica que posibilita y fomenta de los valores ciudadanos. Y si evoco a Tocqueville con relación al municipio, lo hago con la intención de aplicarlo también a nuestras regiones y provincias, porque en las comunas, las regiones y provincias existen problemas y soluciones comunes.

Escribió el autor citado:

"En la comuna —y entiéndase siempre agregada por mí la región y la provincia— es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser para la ciencia: La ponen al alcance del pueblo, le hacen paladear su uso pacífico y lo habitan a servirse de ella. (...) Las instituciones comunales son antiguas, fuertes a través de las leyes, más fuertes aún por las costumbres y ejercen una influencia prodigiosa sobre la sociedad entera (...) No solamente existen instituciones comunales, sino también un espíritu comunal que las sostiene y vivifica (...) El habitante se arraiga a su comuna, no tanto por haber nacido en ella, como porque ve en esa comuna una corporación libre y fuerte de la que forma parte, que merece la pena sea bien dirigida (...) Quitada la fuerza y la independencia de la comuna y sólo encontraréis en ella administrados y nunca ciudadanos. (...) La vida comunal se deja sentir a cada instante, se manifiesta cada día por la realización de un deber o por el ejercicio de un derecho.

²¹ Empleo el vocablo en el sentido explicado por Manuel GARCÍA PELAYO en *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo* (Madrid, Alianza Universidad, 2ª ed., 1984), pp. 7-20.

Este movimiento político imprime a la sociedad una dinámica continua, pero al mismo tiempo apacible, que la agita sin perturbarla. (...)"

"¿Cómo —nos pregunta Tocqueville— descansar la libertad de las cosas grandes en una multitud que no ha aprendido a servirse de ella en las pequeñas?"

Y el mismo autor nos da la respuesta correcta:

"Sólo los pueblos que tienen escasa o ninguna institución comunal niegan su utilidad; es decir, que aquellos que no conocen

esa institución son los únicos que hablan mal de ella"²².

Tal es una clásica pero siempre vigente proposición para guiar la convivencia. Según ella, *lo pequeño y lo mediano es hermoso porque es más humano, cualitativa y cuantitativamente concebidos*²³. Sin descalificar *per se* a lo grande y que en la historia ha llegado a erigirse rara vez en *grandioso*, creo que lo ha sido con frecuencia, y nada impide que vuelva a serlo, con rasgos de peligroso o negativo en ese doble sentido de la armónica convivencia²⁴.

²² *La Democracia en América* (1835) (México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1963) pp. 58, 78, 79, 83, 84, 104 y 105.

²³ Véase F. SCHUMACHER: *Lo Pequeño es Hermoso* (Barcelona, Editorial Blume, 1976).

²⁴ En Chile, no puede ser olvidado el esfuerzo hecho, en tiempos distintos pero con rasgos de tenaz empeño, por construir la democracia en la perspectiva de Tocqueville o algo parecido. Sin caer en utopías ni idealizaciones, tiene que ser reconocido, con firmeza, que en esos esfuerzos hay un elemento cultural o arraigado del carácter social chileno, cuya concreción ha de ser, paso a paso, materializada.

Múltiples fuentes son citables en apoyo de esta tesis, pero permítaseme, al finalizar, recomendar la monografía de María Angélica Illanes Oliva publicada en el N° 27 de *Historia* (1993), pp. 213 ff., bajo el título "El Proyecto Comunal en Chile, 1810-1891".