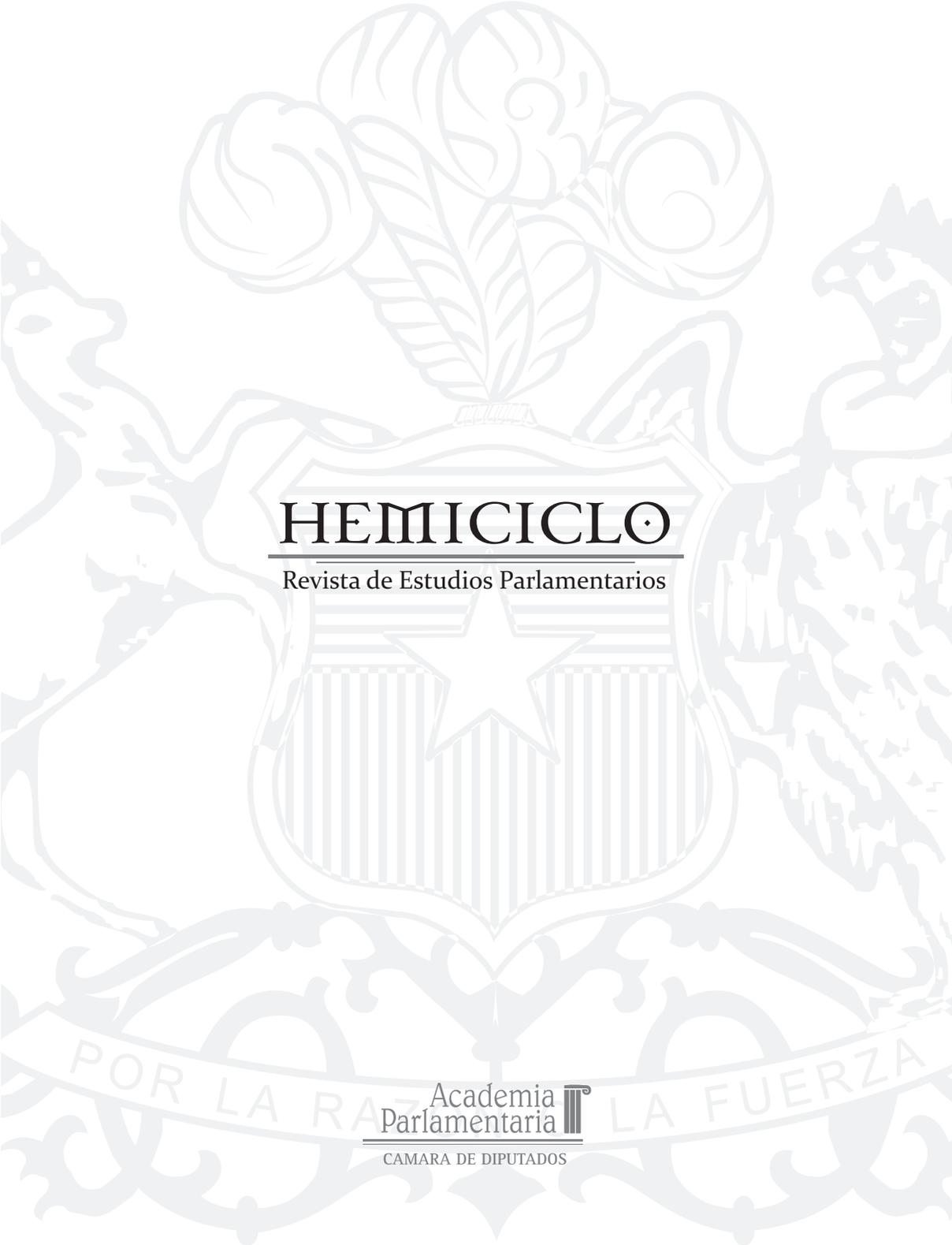


HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios



HEMICICLO

Revista de Estudios Parlamentarios

Academia
Parlamentaria

CAMARA DE DIPUTADOS

POR LA RAZON LA FUERZA



CAMARA
DE DIPUTADOS
CHILE

Año 3. Número 6. Primer semestre de 2012.

DIRECTOR

Enrique Winter Sepúlveda

CONSEJO EDITORIAL

Cristián Ortiz Moreno

Verónica Seguel Ilabaca

Juan Veglia Quintana

Gonzalo Vicente Molina

DISEÑO

Marcelo Torres Vargas

SECRETARIA

Gioconda Vásquez Pérez

Impreso en Gráfica Lom.

Edición de 1.000 ejemplares.

ISSN 0718-8463

Teléfono: 56 32 2505591

E-mail: academiaparlamentaria@congreso.cl

Índice

I	Mirada crítica al Congreso Nacional: sus fortalezas y debilidades en el marco de un régimen presidencial fuerte Agustín Squella Narducci	7
II	El cambio de la política y las instituciones democráticas en la era de la información Ernesto Ottone Fernández	17
III	Los cambios en el sistema registral electoral chileno. Valoración del nuevo modelo John Smok Kazazian	25
IV	Carácter laico, religiones y garantías constitucionales Guillaume Drago	49
V	Comentario de “Al Servicio del Estado: Mariano Fontecilla de Santiago Concha. Un Diplomático de Noble Cepa” de Valeria Ortiz Tello Juan Veglia Quintana	69

Reforma educacional

VI	El debate sobre el “problema educacional” en la Cámara de Diputados: 1920 y 1938 Braulio Carimán Linares	75
VII	El financiamiento compartido: crónica de una segregación anunciada Carlos Montes Cisternas	89
VIII	Educación 2013: propuesta de reforma de la educación chilena Hernán Frigolett Córdova, Alberto Mayol Miranda, Salvador Muñoz Kochansky y Roberto Pizarro Hofer	107
IX	La buena educación. Datos para guiar el debate en educación escolar Rodrigo Troncoso Olchevskaia	133

Fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados

X	Informe de la Comisión Investigadora de las eventuales irregularidades en la aprobación del proyecto HidroAysén (extracto)	145
XI	Informe de la Comisión Investigadora de posibles irregularidades en el otorgamiento de beneficios previsionales a exonerados políticos (extracto)	155

I

Mirada crítica al Congreso Nacional: sus fortalezas y debilidades en el marco de un régimen presidencial fuerte*

Agustín Squella Narducci**

Entiendo que se me invita a intervenir sobre el tema señalado en el título de esta conferencia, no en calidad de experto en Teoría Política o Derecho Constitucional -que no lo soy ni en una ni en otro-, y tampoco en la de profesor de Filosofía del Derecho -que sí lo soy-, puesto que en el ámbito temático de esta última disciplina no se cuenta el tipo de asuntos al que debo referirme. Entiendo, por tanto, que se me invita en esa más vaga condición de intelectual, que también ostento, y sin complejos, puesto que intelectual no es alguien más inteligente y ni siquiera más reflexivo que los demás, sino aquel que hace de leer, pensar, escribir, dar clases e intervenir en debates públicos, sus ocupaciones más habituales. Más habituales, aunque en mi caso también más placenteras.

Hay una antigua contienda, o acaso sólo recelo, entre intelectuales y políticos, porque, claro, cumplen no sólo funciones distintas en la sociedad, sino que, además, operan en ellas con lógicas diversas.

Los intelectuales procuran desatar nudos, mientras que los políticos cortan nudos -según la conocida imagen de Bobbio-, y que los políticos corten antes de que desaten nudos, es una aseveración que no esconde ningún tipo de reproche. Políticos, en especial gobernantes y legisladores, son autoridades normativas y, en tal carácter, lo que les corresponde es tomar decisiones, y ello incluso dentro de ciertos plazos, y es a esto último que me refiero con la afirmación de que cortan y no desatan nudos.

* Ponencia desarrollada en el Seminario "El Congreso del Siglo XXI", organizado por la Academia Parlamentaria los días 30 y 31 de agosto de 2011, en la sede del Congreso Nacional.

** Abogado por la Universidad de Chile y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso y en la Universidad Diego Portales. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales, 2009.

Por lo mismo, y si me cuento entre los que desatan nudos, no he aceptado la invitación para intervenir con la presente conferencia en el seminario “El Congreso del Siglo XXI” para decir a quienes los cortan, o a quienes les asisten en el trabajo de las comisiones legislativas, que no deben cortar nudos, porque ello equivaldría a decirles que no tomen decisiones. Y tampoco es mi ánimo decir a nuestros legisladores que corten los nudos mejor de cómo pueden estar haciéndolo en este momento.

Seré crítico, desde luego, como debe ser, pero no con el ánimo de señalar a nuestros legisladores o a quienes les asisten como asesores o funcionarios de comisiones, qué es lo que deben hacer, simplemente porque no quiero ser parte de ese juego y de ese fuego cruzado que presenciamos casi a diario, en el que, por ejemplo, los periodistas le dicen a los legisladores cómo deben hacer su trabajo, los legisladores a los jueces, los jueces al Presidente de la República y a sus ministros, y los legisladores, los jueces y los representantes del Ejecutivo, a su vez, todos juntos, a los periodistas, cerrándose de ese modo un círculo nada virtuoso de consejos no pedidos, en el que sobresalen, lamentablemente, los habituales mensajes y recomendaciones que representantes del Ejecutivo hacen a nuestros jueces acerca de las resoluciones que éstos toman o deben tomar en casos de especial connotación pública.

Un juego y un fuego cruzado -he dicho- que, según me parece, es producto de nuestra fuerte propensión a la crítica y de nuestro permanente escamoteo de la autocrítica. “Una vida sin examen no vale la pena ser vivida”, decía Sócrates, y lo mismo vale para las funciones públicas: una labor de representación, legislativa y de fiscalización -que es la que corresponde a nuestros diputados y senadores- no vale la pena sin examen y, sobre todo, sin autoexamen, y algo similar podría ser dicho en relación con la tarea que cumplen jueces, gobernantes y periodistas. Mejoraría grandemente el rendimiento de cada uno de esos colectivos si dedicaran siquiera un tercio del tiempo que emplean en criticar a otros en criticarse a sí mismos.

Y lo mismo diría del colectivo al cual pertenezco, porque si la universidad quiere ser conciencia crítica de la nación -como gustaba decirse, con total desmesura, en la década de los 60 e inicios de la de los 70 del pasado siglo-, primero debe partir por ser suficiente conciencia crítica de sí misma. Pero vean ustedes cómo las universidades se declaran todas de excelencia, por el solo hecho de ser tales, lo cual más que desinformación constituye un abuso publicitario evidente, con la agravante de que ahora todas se declaran a la vez públicas, incluso las de carácter privado o simplemente particular, sólo porque proveen un bien público -la educación- y, así autodeclaradas, demandan luego recursos de la ley general de presupuesto, algo que los propietarios de clínicas privadas y farmacias -que también proveen bienes o servicios de interés público- no han hecho, al menos hasta ahora.

Aclarado lo anterior y, sobre todo, precisado el ánimo o la disposición con que hablo ante ustedes, permítanme decirles que, atendido lo que en este momento ocurre en el país, no puedo evitar comenzar por la contingencia, aunque únicamente para compartir con ustedes que lo que pareciera estar ocurriendo, más allá del movimiento estudiantil por la calidad de la educación y cambios en la estructura de financiamiento de ésta, es que estamos pagando precios por algunas complacencias,

omisiones, descuidos y desatenciones en que hemos incurrido en las dos últimas décadas.

Estamos pagando el precio de haber creído que por derrotar a Pinochet en el marco de su nada democrática Constitución y por haber emprendido sucesivas reformas de ésta iba a sanearse su ilegitimidad de origen y que las futuras generaciones se olvidarían de reclamar una asamblea constituyente.

Estamos pagando el precio de haber creído que el sistema binominal daba estabilidad, sin importarnos el altísimo costo que acabaría teniendo en cuanto a representatividad de senadores y diputados.

Estamos pagando el precio de la metástasis del binominal, expandiendo su lógica (uno mío y otro tuyo) al conjunto de las instituciones, como pasa con los nombramientos en la Corte Suprema, en el Tribunal Constitucional y en otros organismos públicos.

Estamos pagando el precio de que muchos no adviertan que la democracia es rápida en la demanda (las peticiones de los ciudadanos) y lenta en la respuesta (de los gobiernos y parlamentos), y que si la dictadura es lenta en la demanda (pocos se atreven), es rapidísima en la respuesta (encarcela, exilia o elimina al que demanda).

Estamos pagando el precio de que nuestros políticos creyeran que lo que era bueno para la sociedad -la democracia- era malo para sus partidos.

Estamos pagando el precio de considerar que los grupos que existen al interior de los partidos eran “sensibilidades” y no bandos que disputan de muy mala manera el control de sus colectividades.

Estamos pagando el precio de que los autocomplacientes de la Concertación nunca tomaran en serio a los autoflagelantes, sin imaginar que todos acabarían como autoflagelantes, aunque no por convicción, sino para contentar a los actuales movimientos sociales.

Estamos pagando el precio de haber demorado la inscripción automática y renunciado al voto obligatorio, y de mantener los distritos y circunscripciones electorales establecidos por Pinochet después de conocer en qué regiones habían ganado el “Sí” y el “No” en el plebiscito de 1988.

Estamos pagando el precio de cerca de 4 millones de indiferentes potenciales electores no inscritos que ahora piden plebiscito sin tener derecho a participar en él.

Estamos pagando el precio de creer que la equidad podía sustituir a la igualdad o que en el caso de esta última bastaba tenerla en cuanto a las oportunidades y no en las reales condiciones de vida de las personas.

Estamos pagando el precio de haber mirado para el lado en lo que concierne a una reforma tributaria que cargue más a los ricos que a los pobres, y a las empresas más que a las personas, con la agravante de que tanto los ricos como las empresas cuentan con importantes exenciones y con expertos que los asesoran acerca de cómo eludir el pago de impuestos.

Estamos pagando el precio de habernos ocultado el hecho de que universidades impedidas de tener fines de lucro lo persiguieran a destajo, con el insospechado efecto de llegar a creer ahora que ninguna institución educacional debe tenerlo.

Estamos pagando el precio de creer que el problema de jóvenes y adultos es de comprensión de lectura cuando es de falta casi total de lectura.

Estamos pagando el precio de exigir calidad a la educación formal, es decir, a aquella que se imparte en establecimientos educacionales, no cuidando para nada, ni siquiera en nuestras propias casas, la de carácter informal que se obtiene fuera de los establecimientos, manteniendo encendidos los televisores un promedio de tres horas diarias en los peores programas, no frecuentando las librerías, ignorando dónde están los museos de nuestra ciudad, no mostrando otro interés cinematográfico que por el género de la animación, y creyendo que una batucada basta para conferir sello cultural a cualquier actividad que tenga lugar en la calle.

Y estamos pagando el precio de haber aplicado durante dos décadas una inconveniente lógica del acuerdo a como dé lugar, para desplazarnos ahora a otra más perjudicial: la del conflicto a cualquier precio.

Respecto de lo último que acabo de señalar, y a fin de darme a entender mejor, la lógica del conflicto a cualquier precio -entiéndase, la del conflicto hasta sus últimas consecuencias- fue la que predominó en nuestro país a finales de los 60 del pasado siglo y, desde luego, en los tres años que duró la presidencia de Salvador Allende, mientras que la lógica del acuerdo a como dé lugar -entiéndase, la del consenso con sacrificio de cuestiones de principio-, es la que se impuso a partir de 1990 y que, si bien muy acentuada en la década 1990-2000, se prolongó en cierto modo durante la década siguiente.

Pues bien, tan negativa es una como otra de tales lógicas.

El conflicto no es una anomalía ni menos una patología social, sino algo consustancial a la vida en sociedad. Vivir en sociedad es hacerlo en relaciones recíprocas y permanentes de intercambio, de colaboración y de solidaridad, pero también de conflicto. Por lo mismo, siempre habrá conflictos, aunque, claro, de lo que se trata es que las discrepancias no se nos transformen en problemas y esto a su vez en conflictos, aunque lo peor ocurre -como estamos viendo hoy- no cuando sobreviene el conflicto, sino cuando éste no encuentra un cauce institucional que permita manejarlo de manera pacífica y conducirlo a algún tipo de solución que todos los involucrados en él puedan finalmente aceptar.

Como señalé antes de compartir con ustedes esa larga lista de precios que estaríamos pagando, no todos ellos tienen que ver, al menos directamente, con el tema de esta conferencia, aunque no parecía propio eludir una referencia al momento que estamos viviendo y a algunas de sus probables causas y habernos centrado únicamente en qué pasa hoy con nuestro Congreso Nacional, en el marco del acentuado presidencialismo que heredamos de la Constitución de 1980, y que no ha sido suficientemente corregido, aunque, como todos sabemos, ese presidencialismo es de antigua data, puesto que viene de mucho más atrás. Estaba ya en la Constitución de 1925 y ni qué decir en la de 1833.

Todavía más, ninguna de esas constituciones -las de 1925 y 1980, como tampoco las que tuvimos durante el siglo XIX- tuvieron una validación propiamente democrática, y tal vez ha llegado el momento en que como sociedad política madura -una condición que quiero creer que hemos alcanzado ya- nos abramos a la idea de una nueva Constitución, en cuyo origen no haya la más mínima ilegitimidad de origen.

Sí, es efectivo que la mayoría, luego del plebiscito de 1988, no optamos por una nueva Constitución, sino por la lenta y sucesiva reforma de la de 1980. Es también cierto que podríamos continuar por ese camino, puesto que, importantes y todo -especialmente las que se le introdujeron en 2005-, la Constitución actualmente vigente sigue estando necesitada de reformas en algunos de sus capítulos más importantes. Pero quizás hayamos llegado al momento de no avanzar más por ese camino y de optar por promover una nueva Constitución.

Pero concentrémonos ahora más directamente en el tema de esta conferencia.

“La nueva Constitución chilena es un producto de aquel movimiento antiparlamentario que hoy se propaga, también en Europa, por doquier”. Esta Carta fundamental quiso “salir del régimen parlamentario para caer en el extremo opuesto de una dictadura carente de Parlamento”. Algunas de las disposiciones de esta Constitución conducen “hasta muy cerca de la frontera de aquella forma que hoy se acostumbra a denominar una dictadura”.

¿A cuál de nuestras constituciones se refieren tales juicios? ¿A la de 1980? Pues no, aluden a nuestra Constitución de 1925. ¿Y de quién provienen los juicios que acabo de citar? Proviene de Hans Kelsen, el más importante teórico del derecho del siglo XX, quien publicó un comentario tan crítico como lo que acabamos de ver a la Constitución de 1925 en el número 5 la “*Zeitschrift für oeffentliches Recht*”, correspondiente a 1926.

Dicho comentario, con el título “Observaciones sobre la Constitución chilena”, fue publicado, en traducción de Joaquín García Huidobro, en el número 20 del “Anuario de Filosofía Jurídica y Social”, correspondiente a su vez al año 2002.

Cuánto presidencialismo también en la Constitución de 1980, que consagró -llámeselo como se quiera- un régimen ultra presidencial, o presidencial reforzado, o súper presidencial, todas denominaciones habitualmente empleadas para aludir a un régimen político que, atendido el origen de la Constitución de 1980, no podía ser de otra manera, sin contar con aquellas de sus instituciones que buscaron consagrar un régimen de democracia limitada -groseramente limitada, a decir verdad- y que sus partidarios llamaron, hasta hace muy poco, “democracia protegida”. A propósito de lo cual me gustaría decir que es tal la atracción que la democracia ejerce sobre las personas, que dictadores y autócratas de los más diversos signos jamás renuncian a la palabra “democracia” para autocalificar sus regímenes autoritarios o despóticos, aunque adjetivándola de alguna manera. Es así como en el siglo XX se ha empleado por algunos de ellos las denominaciones de “democracia real”, “democracia orgánica”, “democracia popular” y, entre nosotros -ya está dicho-, “democracia protegida”, todo lo cual alecciona acerca de la conveniencia de entrar en sospechas cada vez que el sustantivo “democracia” aparece seguido de adjetivos como éstos, puesto que lo más probable es que el adjetivo vacíe de todo contenido al sustantivo.

Cuánto presidencialismo también -decía hace un instante respecto de la Constitución de 1980-, aunque con la paradoja que Manuel Antonio Garretón destacara hace algunos años, a saber, que se trata de un presidencialismo a la vez reforzado y debilitado, al cual se agrega un Congreso Nacional que por obra del sistema binominal y de los quórums especiales para aprobar, modificar y derogar

leyes orgánicas constitucionales, se convierte en un espacio no para el imperio de la regla de la mayoría, sino del veto de la minoría, y en un espacio, asimismo, en el que los partidos ajenos a las dos grandes coaliciones queden con ninguna o mínima representación parlamentaria.

Un presidencialismo reforzado, bien lo sabemos, por el excesivo peso del Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes -desde la iniciativa hasta el veto, pasando por el régimen de urgencias-, y un presidencialismo a la vez debilitado por el hecho de que difícilmente un Presidente puede contar con una mayoría parlamentaria que ejerza institucionalmente como tal.

Y lo adverso de una situación como la antes descrita es que, además de conculcar la regla de oro de la democracia -que no es otra que el principio de mayoría-favorece la tentación por estrategias informales “sustitutivas de los mecanismos institucionales”, tal como estamos viendo hoy con palmaria evidencia.

Por otra parte, no sólo en Chile, sino en la mayoría de las sociedades democráticas de nuestros días, estamos viviendo una insatisfacción manifiesta con la política, con la democracia, con el Estado, con los partidos políticos y con el Parlamento. Sin embargo, que esa insatisfacción sea general o, mejor, generalizada, esto es, que se haya instalado hasta alcanzar niveles de indignación en un número importante de países, no debiera ser excusa para encogerse de hombros y declarar que no podemos hacer nada al respecto. Por el contrario, debería constituir una voz de alerta para que en cada país se haga lo que se tenga que hacer a fin de que esa insatisfacción desaparezca o a lo menos disminuya en el corto plazo.

Digo “insatisfacción”, no “infelicidad”, para evitar incurrir en el disparate de creer que la política, la democracia, el Estado, los partidos y el Parlamento deben proveer felicidad a las respectivas poblaciones de los distintos países. Lo que los países requieren es desarrollo y, desde luego, un incremento más igualitario en el bienestar de las personas, pero nadie, salvo cada individuo -y el azar sin duda- puede hacerse cargo de la felicidad de las personas. Incluso tratándose de los seres más próximos y queridos, nadie puede decir que es responsable de la felicidad de ellos, sino que colabora a su felicidad.

No hay un derecho a la felicidad, sino a la búsqueda de ésta sin interferencias ilegítimas de parte de los demás y menos aún del Estado. Pero el resultado de esa búsqueda, que todo lo más podrán ser momentos de felicidad y no un estado permanente de ésta, no es responsabilidad de ningún gobierno ni organismo público, y tampoco puede ser medido tan fácilmente, a la manera de la presión arterial o los latidos del pulso o del corazón, como se pretende hoy por algunos economistas, sociólogos y psicólogos que han llegado hasta el absurdo de armar algo así como “canastas básicas de felicidad”. Obsesionados con las mediciones, bien podemos aplicarlas al grado de desarrollo de los pueblos y al de bienestar de las personas, mas no a la felicidad de éstas, salvo que reduzcamos la felicidad, empobreciéndola, a mero bienestar.

Si creyéramos que políticos, gobiernos y parlamentos -que ya tienen bastante con hacer las cosas de una manera tal que los países consigan desarrollo y las personas mejores niveles de bienestar- son también responsables de la felicidad de

los individuos, pronto veríamos a miles de éstos frente a las sedes de los partidos, a los comandos de los candidatos, a La Moneda y a este Congreso Nacional, portando pancartas “No soy feliz” y pidiendo que se haga algo para eliminar la causa de sus infortunios y desdichas.

Aludí antes a una insatisfacción, en ese mismo orden, con la política, la democracia, el Estado, los partidos y el Congreso Nacional, aunque todas esas diferentes insatisfacciones se concentren a veces sólo en el Congreso, quizás porque se trata del poder del Estado que encarna mejor el ideal democrático y porque en él encontramos representantes de todos los partidos políticos, o casi, establecido el sistema binominal excluyente de las minorías que tenemos aún en Chile. Esto quiere decir que si hay una insatisfacción con la política, con la democracia, con el Estado y con los partidos, no podría no haberla con el Parlamento.

Con todo, la insatisfacción no es propiamente con la política, sino con el nivel de calidad que ésta exhibe, puesto que las personas entienden que cuando la política sale del escenario -como bien sabemos en América Latina-, lo que entra es un general vestido con uniforme regular o verde oliva -para el caso da lo mismo- que pone su pistola sobre la mesa y declara terminada toda discusión.

La insatisfacción tampoco es con la democracia, sino con los resultados de ésta. Con los resultados y, asimismo, con los tiempos que la democracia demora en producirlos, según tuve oportunidad de señalar hace un instante, a propósito de que esta forma de gobierno es rápida en la demanda y lenta en la respuesta. Un rasgo de la democracia que puede suavizarse, más no eliminarse por el uso de modalidades de democracia directa, aunque con el fin de reforzar el carácter representativo de esta forma de gobierno. No hay contraposición entre democracia representativa y democracia participativa, como si la primera hubiere ya sucumbido y llegado la hora de la segunda. La democracia representativa es, ella misma, participativa, y reforzar su dimensión participativa en caso alguno puede ser una propuesta que apunte a menoscabar su carácter representativo. Hay que cuidarse de no transformar la forma democrática de gobierno -como advierte Luigi Ferrajoli en su último libro, “Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional”- en una “democracia plebiscitaria fundada en la explícita pretensión de la omnipotencia de la mayoría y la neutralización de ese complejo sistema de reglas, separaciones y contrapesos, garantías y funciones e instituciones de garantía que constituye la sustancia de la democracia constitucional”. La idea elemental que está en la base de esta pretensión -sigue diciendo el pensador italiano- “es que el consenso popular es la única fuente de legitimación del poder político y, por ello, serviría para legitimar todo abuso y para deslegitimar críticas y controles”. La omnipotencia de la mayoría -a la cual se apela en un plebiscito- tanto puede apoyar un adelanto -por ejemplo, hoy mismo, la provisión de educación pública de calidad y sin costos significativos para quienes tienen derecho a ella o sus familias-, pero podría ser también el camino para destruir algunos avances civilizatorios, como por ejemplo, la abolición de la pena de muerte. Bastaría un incremento de los delitos graves en el país para que, consultada al respecto la mayoría, repusiera la pena de muerte, creyendo que de esa manera conseguirá controlar la situación.

Hay una evidente insatisfacción con los resultados que la democracia muestra en materia de derechos sociales y, asimismo, por momentos, en la eficacia que ella ostenta en el monopolio del uso de la fuerza -piénsese en el caso de México, por ejemplo- o en el oportuno juzgamiento y castigo de delitos graves y reiterados. Una insatisfacción que se traslada al Estado mismo, con todos sus poderes, en cuanto rinden por debajo de las expectativas de las personas.

La insatisfacción tampoco es con los partidos políticos propiamente tales, sino con su escasa representatividad, su menguada democracia interna, sus grupos de poder que pugnan de muy mala manera por el control interno de las colectividades políticas, por los caudillismos a veces incluso mesiánicos que surgen en ellos, por las prácticas de corrupción en que incurren sus militantes cuando consiguen el gobierno, y por la generalizada sensación de que los partidos y sus dirigentes se sirven antes a sí mismos que al bien común de la sociedad.

Es más, se tiene la percepción de que quienes militan en los partidos, sobre todo si tienen cargos directivos, no están preocupados ni por el bien del país, ni por el del gobierno que apoyan, ni por el de la coalición de que forman parte, ni por el propio partido de que se trate, y ni siquiera por la facción de éste a la que adscriben, sino por sus propias y personales carreras políticas.

Y en cuanto a la insatisfacción con el Parlamento, ya fue señalado que ella captura y se alimenta de la que hay con la política, el Estado y los partidos, sumando también algunos aspectos propios que suscitan juicios de reprobación de parte de los ciudadanos, a saber, insuficiente transparencia de las remuneraciones y demás beneficios vinculados al ejercicio de la función parlamentaria, escasa dedicación a la tarea legislativa propiamente tal, atención a los representados antes que a resolver sus problemas para asegurar su voto en la siguiente reelección, reelecciones también ilimitadas, evidencia de que no pocos diputados hacen su trabajo con la mirada puesta en el Senado y que los senadores hacen el suyo con la vista puesta en La Moneda, o acaso en algún ministerio, como ha ocurrido ya cuatro veces en el curso de los últimos meses, como si el cargo de senador les incomodara, o estuviera por debajo de sus talentos, dañando también la voluntad de los electores cada vez que se trasladan tan rápida como alegremente desde el sillón que tienen en el Congreso al cargo de Ministro que les espera en Santiago por decisión de presidentes que parecieran no tener otro lugar donde escoger sus ministros que el Senado o la Cámara de Diputados.

Sin embargo, a pesar de ese conjunto de insatisfacciones, todas ellas bien medidas por informes de que se dispone a nivel nacional y de toda América Latina, la ciudadanía entiende en su mayoría que la política es preferible a la falta de ella, que la democracia es la mejor forma de gobierno, que sin Parlamento no puede haber democracia, que sin partidos políticos no son posibles ni la democracia ni tampoco el Parlamento, y que el Estado tiene un importante papel que jugar para alcanzar mejores índices de crecimiento económico, de desarrollo, de desarrollo con igualdad, y de desarrollo sustentable.

Hay allí entonces una paradoja, puesto que los ciudadanos valoran aquello con lo cual se declaran a la vez insatisfechos. Valoran la política, la democracia, el

Estado, los partidos y el Parlamento, aunque esa valoración nunca debería obrar al modo de una intensa y prolongada anestesia que disminuya la conciencia respecto de la similar insatisfacción que existe no con esas instituciones, sino con el funcionamiento de ellas y los resultados que ofrecen, puesto que descuidar por largo tiempo las acciones conducentes a mejorar ese funcionamiento y resultados puede no sólo agudizar la insatisfacción con éstos, sino abonar el descontento con las instituciones propiamente tales.

Si me permiten ponerlo en jerga futbolística, tú puedes tolerar que tu equipo juegue mal un domingo, dos, tres, o todo un campeonato, sin por ello abdicar de él y menos dejar de gustar del fútbol. Pero cuando el mal juego de tu equipo se prolonga por varios campeonatos, acabará por producirte indiferencia su suerte, y si el mal juego se contagia a la mayoría o a la totalidad de los restantes equipos, lo más probable es que el fútbol mismo deje ya de interesarte.

En cualquier caso, otra precisión me parece necesaria: si entendemos por legitimidad (de la democracia, de los partidos, del Parlamento) el hecho de disponer de buenas razones compartidas a favor de la existencia de esa forma de gobierno y de tales organizaciones, y si entendemos por legitimación el grado real de aprobación a ellas que en un momento y país determinados reciben de parte de los ciudadanos, lo que tenemos hoy en Chile es una crisis de legitimación antes que una crisis de legitimidad. Esto quiere decir que continuamos disponiendo de buenas, abundantes y compartidas razones a favor de la democracia y la existencia de los partidos y del Parlamento, pero que el grado de aprobación a una y otros es bajo. Y aunque la crisis sea antes de legitimación que de legitimidad, lo cierto es que una muy baja legitimación puede expandirse hasta causar una igualmente baja legitimidad.

El 16 de marzo de 2009, cuando fue inaugurada la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, tuve el privilegio de abrir ese acto con una clase inaugural en la que destaqué las varias racionalidades que deben observar los legisladores en su trabajo y, asimismo, las distintas fidelidades que deben mantener. No es el momento ni disponemos ya de tiempo suficiente para repasar una a una esas distintas racionalidades y fidelidades que exige el trabajo legislativo. Pero sí disponemos de algunos minutos para volver sobre una de tales racionalidades y sobre una también de aquellas fidelidades que mencionamos entonces. Me refiero a la racionalidad ética y a la fidelidad con los derechos fundamentales.

Racionalidad ética, en primer lugar, que exige que un Parlamento no se niegue a debatir asuntos de interés público que sean a la vez moralmente relevantes sólo porque alguna o algunas alternativas de decisión que tales asuntos admitan no coincidan con las convicciones morales de los parlamentarios o, incluso, con las de la mayoría de los ciudadanos. Materias como la despenalización del aborto en determinadas circunstancias, o la autorización de la eutanasia activa en otras, son de aquellas que un Parlamento no puede excusarse de debatir por el solo hecho de que dividan fuertemente las opiniones que las personas puedan dar al respecto desde un punto de vista moral.

Y fidelidad a los derechos fundamentales, aunque a todos ellos, en especial, hoy, a los llamados derechos sociales, que tienen que ver con el valor de la igualdad y con las condiciones materiales de vida de las personas. Una relativa igualdad en

dichas condiciones es importante incluso para la propia libertad, puesto que para quienes no comen tres veces al día, para quienes no tienen satisfechas siquiera sus necesidades básicas, para quienes viven en condiciones permanentes de pobreza o de indigencia, poco o ningún sentido pueden tener la titularidad y ejercicio de las libertades de pensar, de expresarse, de reunirse, de asociarse, de emprender, y poco o ningún sentido pueden tener, por su lado, los derechos políticos de elegir y ser elegidos para cargos de representación popular.

Hay una ciudadanía política, constituida por la titularidad y ejercicio de los derechos políticos. Pero hay también una ciudadanía social, encarnada en la titularidad y ejercicio eficaz de los derechos sociales, o sea, del derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la vivienda, a una previsión oportuna y justa. Y supuesto que la democracia chilena actual diera adecuada satisfacción a los derechos políticos -cosa que podría discutirse, atendido el sistema binominal y, hasta hace pocos años, la existencia de senadores designados y vitalicios-, lo cierto es que tenemos hoy una fuerte demanda por la satisfacción de los derechos sociales y un evidente malestar por la lentitud de nuestra democracia para responder a esa demanda. En otras palabras, las personas valoran su ciudadanía política, pero están hoy más preocupadas de hacer efectiva su ciudadanía social.

“El presente es siempre insatisfactorio”, dice uno de los personajes de “Medianoche en París”, la última película de Woody Allen exhibida en nuestro país, que relata la historia de un joven escritor insatisfecho con la novela que tiene en curso de escritura y que, encontrándose de vacaciones en París, puede volver al pasado, concretamente a los años 20 del siglo recién pasado, y conocer y disfrutar a figuras portentosas como Ernest Hemingway, Francis Scott Fitzgerald, Gertrude Stein, Pablo Picasso, Luis Buñuel y Salvador Dalí. Pero en ese viaje al pasado conoce también a una muchacha parisina de los años 20 que no está satisfecha con el tiempo que le toca vivir y que conduce al joven escritor aún más atrás, a finales del siglo XIX, donde ella cree ver la mejor época de París y aquella en la que le gustaría vivir. Así las cosas, ambos personajes -el escritor y la joven- no están contentos con el presente que les toca vivir, a él el siglo XXI y a ella los inicios del XX, y es así como él querría vivir en los inicios del siglo XX, en París, mientras ella desearía hacerlo en el mismo París, pero en los finales del siglo XIX. Hasta que el escritor se da cuenta de que nadie está nunca satisfecho con el presente, aunque el remedio no consiste en volver al pasado, ni tampoco en añorarlo, sino en corregir y mejorar el presente que a cada cual le toca vivir.

Eso es lo que hay que hacer también aquí, en este Parlamento: mejorar el presente.

II

El cambio de la política y las instituciones democráticas en la era de la información*

Ernesto Ottone Fernández**

Trataré de ceñirme estrictamente a los aspectos que se me ha solicitado abordar, sabiendo que los aspectos jurídico-políticos relacionados con el Congreso Nacional chileno serán abordados por otros distinguidos expositores. Mi exposición abordará entonces una reflexión más general en torno a los cambios políticos y a los efectos que provoca el proceso de globalización en las instituciones representativas de la democracia.

Si entendemos que el proceso de globalización, en lo fundamental, es un proceso de contracción, sin precedentes en la historia de la humanidad, del tiempo y el espacio, que se basa en profundas transformaciones tecnológicas, particularmente de las tecnologías de la información, debemos admitir que en los últimos treinta años ha provocado un vertiginoso proceso de cambio en el funcionamiento de la economía, la sociedad, sus mecanismos de integración y, sobre todo, en la vida de los seres humanos.

Ello afecta la política y el funcionamiento de la democracia, tal como nos la definen Dahl, Sartori, Bobbio, Kelsen y otros, en su dimensión procedimental que tiene en su centro la protección y el ejercicio de la libertad, y también en su dimensión

* Ponencia desarrollada en el Seminario "El Congreso del Siglo XXI", organizado por la Academia Parlamentaria los días 30 y 31 de agosto de 2011, en la sede del Congreso Nacional.

** Sociólogo por la Universidad Católica de Valparaíso y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III. Es catedrático de la Universidad Diego Portales y del Colegio de Estudios Globales de París.

más exigente, que plantea una demanda de cierta igualdad que le pueda dar sentido al ejercicio de las libertades individuales.

Como bien sabemos, la humanidad recorrió un largo y turbulento camino para arribar a la democracia moderna. El asentamiento de la idea democrática, aquella que, en el decir de Silva-Herzog Márquez “los que ganan no lo ganan todo y los que pierden no lo hacen para siempre”, se abrió paso a través de conmociones, guerras, expansiones coloniales, crisis, revoluciones y contrarrevoluciones, hasta lograr consolidarse en algunos países, adquirir una legitimidad ideal y convertirse en un régimen durable y cada vez más inclusivo.

La implantación democrática ha sido particularmente esquiva en América Latina, donde la fragilidad democrática ha sido muy fuerte en su historia y es todavía muy grande.

Además de esas fragilidades endógenas, un enorme remezón llegó a través de la globalización que impulsó una nueva forma de democracia, la doxocracia o democracia de la opinión pública, o la democracia continua, en la que la voz de los ciudadanos puede alzarse en cualquier momento y desde cualquier lugar para formar parte del concierto político cotidiano.¹

Esta explosión de voces es provocada por la revolución de las comunicaciones, que constituye la base tecnológica de la nueva forma de funcionamiento de la democracia.

A la preponderancia de la imagen, que ya había introducido la televisión abierta, se suma la televisión por cable, el satélite, la computadora, internet, el teléfono móvil, la página web, Twitter, Facebook, y el conjunto de instrumental multimedia que se desarrolla a gran velocidad, se abarata y forma un amplio menú comunicativo instantáneo, que se configura individualmente y que pasa de la comunicación en un solo sentido a la autocomunicación, en la cual cada ciudadano cuenta con los mecanismos necesarios para ser receptor y emisor a la vez.

A ello se suma el uso frecuente y ahora indispensable de encuestas de opinión, cada vez más cotidianas, y de los *focus groups*, que miden los humores del público casi con la facilidad con que se le mide la temperatura a un enfermo, y en ocasiones a un enfermo imaginario.

La disputa por el poder y su ejercicio ha cambiado de manera abrupta en pocos años. El mundo de la comunicación ha dejado de ser un factor más del ejercicio de la política y se ha transformado en el espacio donde la política se ejerce por excelencia, como señala Castells.²

Esto cuestiona tanto las instituciones como los procedimientos de la democracia de masas; debilita o al menos cuestiona la legitimidad de la democracia representativa, al mostrar cotidianamente ciertas voluntades distintas de las que surgieron del voto popular. Además, se atenúa la necesidad de la intermediación colectiva, asegurada primero por las élites y más tarde

¹ Rodotá, Stefano. *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Losada, Buenos Aires, 2000.

² Castells, Manuel. *Comunicación y poder*. Alianza. Madrid. 2010.

por los partidos de masas. Así, se desmaterializa el campo de la acción política y ciudadana y de la acción individual y colectiva. Las instituciones que más sufren estos cambios son los partidos políticos y su campo de acción más históricamente clásico que es el parlamento, columnas vertebrales de la existencia del sistema democrático.

Los partidos pierden su antiguo brillo, dejan de ser centros de vida político-cultural con identidad fuerte, seleccionadores indiscutidos del personal dirigente, escuelas de formación y debate. Envejecen sus militantes, cae su valoración ciudadana en las encuestas, es decir, pierden legitimidad, lo que es causa y efecto del languidecimiento de su papel.

Tienden también a perder sus anclajes como representantes de determinadas categorías sociales, las que a su vez están en permanente transición.

Finalmente, muchos electores carecen de la lealtad partidaria de antaño y deciden, sobre la base de su percepción del momento, apoyar a una persona con la que tienden a identificarse transitoriamente, cualquiera sea su color político.

En este cuadro, el número de militantes decrece y el de los militantes activos aún más. La vida asambleísta, los espacios de sociabilidad, las transmisiones de preferencias intergeneracionales, pierden fuerza, como asimismo las actividades de formación cívica que muchas veces completaban o incluso suplían al sistema educativo formal.

Los partidos cobran dinamismo sólo en las campañas electorales, pero ya no en torno a visiones programáticas y muchas veces ni siquiera en torno a sus dirigentes, sino en torno a los proyectos de candidatura y a uno o más líderes, en los que ven reflejados su sensibilidad o algún tipo de ventaja.

Si bien los partidos siguen siendo un factor de acceso a los puestos de poder, la complejización de la función pública limita cada vez más la selección de postulantes sobre la base de la lealtad partidaria, pues requiere métodos de selección y habilidades que, muy de tarde en tarde, coinciden con las virtudes del buen militante.

Venidos a menos, los partidos han terminado por agrandar sus defectos y empequeñecer sus virtudes, lo que ha derivado en una progresiva pérdida de la calidad de su quehacer y de sus prácticas.

En consecuencia, nos encontramos frente a una doble crisis: por una parte, no podemos imaginar una democracia sin partidos. Los movimientos sociales, que se han vuelto determinantes en el cambio de las mentalidades y la toma de conciencia de nuevas temáticas, y las redes virtuales, que ocupan un lugar decisivo en las nuevas formas de sociabilidad y acción ciudadanas, pueden canalizar la opinión pública pero no pueden reemplazar a los partidos en su rol de ejercicio del poder, cuya base estatal nacional es decisiva.

Por la otra, los partidos tienden a alejarse del interés ciudadano y a deslegitimarse, pues son percibidos como grupos destinados a favorecer a sus miembros, lejanos de la gente y atrasados respecto de las formas de participación asentadas en las nuevas tecnologías de comunicación.

Junto a este proceso, la sociedad en red facilita cada vez más la comunicación directa, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la tendencia de la TV a priorizar la frase corta, el rostro, la gestualidad empática por sobre los largos discursos conceptuales

y las complejas propuestas programáticas. Sólo la radio conserva, en parte, un cierto espacio para el intercambio de ideas.

La autocomunicación -a través de internet, la blogósfera y las redes sociales- cuestiona los tiempos de la democracia representativa. Se usa y abusa de ciertas formas de intervención. Como señala Jacques Julliard, “internet es a la vez un magnífico instrumento de comunicación y una alcantarilla”.³

La crisis de los partidos políticos no es la única, también la institución parlamentaria y los parlamentarios disputan con ahínco los últimos lugares de aprecio ciudadano en las encuestas en todo el mundo, tanto en los regímenes presidenciales como en los parlamentarios, aunque de manera más atenuada en estos últimos.

De las muchas críticas que reciben, la más injusta de todas es que los parlamentarios se lo pasan “hablando y discutiendo”.

Es injusta, sobre todo porque para ello fue creado el parlamento, para hablar -*parabolare* en latín-, y a través de ese debate aprobar las leyes.

Los tiempos parlamentarios parecieran estar lejos de los tiempos de la sociedad red. Se les demandan cosas contradictorias, mayor acuciosidad y capacidad técnica y mayor velocidad. Construir acuerdos nacionales y representar intereses de parte. Gastar menos y discutir más informadamente. Se les critica por desaprensivos cuando aprueban leyes demasiado rápido y que “son todos lo mismo”, y cuando no están de acuerdo y se demoran en aprobar las leyes “porque se la pasan peleando no más”.

Tampoco se libran de la crítica acerba el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo. Todo pareciera marchar a destiempo y no responder con presteza a la demanda ciudadana.

La omnipresencia de la imagen, la preeminencia de la opinión pública, medible sociológica e interactivamente en cada momento, corroe los viejos ritos republicanos, la centralidad del *logos*, de la palabra, del concepto y de la parsimonia, así como la legitimidad de “la voluntad ciudadana” expresada en el voto.

Esta nueva situación tiende a mezclar los campos, lo que determina que se pierda la especificidad de la esfera pública, aquella donde se conforma, se expresa y se realiza la voluntad popular. En consecuencia, la democracia pierde su distinción y autonomía al mezclarse con el mercado y el espectáculo, cuando no con la farándula. Se transfieren a la política de manera automática elementos propios de la esfera económica. Todo eso debilita las formas tradicionales de la representatividad.

Castells lo sintetiza de este modo: “Así pues la política es mediática. La gente no lee programas, ni siquiera quienes los escriben. Todas las opiniones evolucionan hacia lo que dicen las encuestas. Y lo que decide son los mensajes mediáticos. El mensaje debe ser más simple. Lo más simple es una persona. La persona es el mensaje. Porque lo esencial es ganar la confianza de la gente para la delegación del poder. Lo esencial para la gente son sus valores y emociones más en particular la confianza, se personalizan en un rostro humano. De ahí la tendencia universal a la personalización de la política”.⁴

³ Julliard, Jacques. *La reine du monde. Essai sur la démocratie d'opinion*. Flammarion, París, 2009.

⁴ Castells, Manuel. “Comunicación y poder en la sociedad red”. En Ottone, Ernesto (ed.), *Pensamiento*

Las consecuencias de esta realidad, según Castells, se encuentran en la mezcla de información con entretención, en el encarecimiento de la política y la práctica de la política del escándalo, destinada no a combatir sino a destruir al adversario.⁵

Estos y otros elementos nos hacen plantearnos con propiedad esta pregunta: ¿Estamos asistiendo al fin de la representatividad? Pregunta fundamental para el rol de los parlamentos que en una democracia encarnan el acto representativo por excelencia.

La pregunta es grave y llena de implicancias, pues resulta absurdo pensar que la democracia de la era de la información podría volver a ser la democracia de masas que conocimos, con la actual base tecnológica de las comunicaciones. Ello no será posible.

La sociedad es otra, su base comunicacional ha cambiado definitivamente, y su legitimidad se ha hecho más tenue, puesto que compite con la interconectividad, las encuestas, los instrumentos multimedia, la voz de la calle, desgraciadamente, con la info-entretención muchas veces bárbara y tendenciosa.

Hasta ahora, la democracia representativa es el único medio de asegurar bienes fundamentales como la libertad, los derechos ciudadanos, el respeto a las minorías y el ejercicio del poder sujeto a reglas que estén por encima de los humores de una opinión pública que, eventualmente, puede ser manipulada por líderes mesiánicos o populistas, dispuestos a gobernar a través de métodos plebiscitarios en donde la consulta ciudadana no complementa la democracia representativa sino que tiende a reemplazarla. La momentánea “vibración del consenso” con el pueblo, a la que suelen apelar esos líderes, termina por sobrepasar la legalidad y romper el paradigma democrático construido con fatiga a través de siglos.

Esto es particularmente válido para situaciones actuales en América Latina, donde, como consecuencia del histórico déficit de muchos Estados de la región para responder a sociedades muy desiguales y con muy mediocres niveles de cohesión social, se han generado regímenes que he llamado neojacobinos y que Guillermo O’Donnell caracteriza como democracias delegativas.⁶

Tales regímenes, que no son exclusivos de la región, tienen un origen electoral que responde a los estándares internacionales, pero son cuestionables en relación con su funcionamiento democrático. Recurriendo a Tomás de Aquino, podríamos decir que tienen legitimidad *secundum tituli*, por su origen, pero es discutible su legitimidad *quoad exercitium*, por un ejercicio del poder escasamente marcado por la cultura democrática. En dichos regímenes el líder, sea cual sea su orientación, apoyado en su origen electoral, se asume como la encarnación de la nación, o al menos el más autorizado intérprete de los grandes intereses del país. En consecuencia, se siente y suele insistir en decirse colocado por encima de las diversas partes de la sociedad.

Ello lleva a la predominancia del rasgo jacobino, que consiste en una nítida

Global. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2011.

⁵ Castells, Manuel. “Comunicación y poder en la sociedad red”. Ob. Cit.

⁶ O’Donnell, Guillermo. Nuevas Reflexiones acerca de la Democracia Delegativa (DD) paper 2011, y Ottone, Ernesto. Izquierdas, Centro Izquierdas y Progresismos en América Latina Hoy - Algunas Distinciones. Estudios Públicos, 118 (otoño 2010).

vocación de acumulación de poder, lo que tensiona y polariza la lógica democrática, erosiona la separación de los poderes y en ocasiones la libertad de expresión.

Así, se crea la situación paradójica de que tales gobernantes, por su origen electoral, se vean en el límite a regañadientes y sólo cuando sufren presiones internas o externas obligados a respetar aquello que no terminan de apreciar, que es la práctica del funcionamiento democrático, el cual, por su propia naturaleza, privilegia el equilibrio de poderes y la negociación de los desacuerdos, lo que es disfuncional para los grandes proyectos fundacionales, sean de derecha o de izquierda.

La democracia, en lo fundamental, es un conjunto de reglas que, si dejan de tener vigencia, transforman el consenso en despotismo. “Por ello, la soberanía popular sólo se puede realizar en los límites y en la forma establecida por la Constitución cuyo origen a su vez debe ser legítimo: los elementos pre-políticos no pueden prevalecer sobre una democracia articulada”.⁷

Si esto es así, resulta imprescindible “introducir el galope desbocado de la opinión pública al interior del sistema democrático”.⁸

La democracia de los tiempos de la globalización requiere más que nunca una cultura democrática, un deseo de democracia, una voluntad de vivir democráticamente, que le dé a la propia palabra democracia un sentido apto para los nuevos tiempos.

Ello supone la fijación y el respeto de las normas, el control de la delegación de poder, el pluralismo y no sólo la pluralidad. Implica conciencia plena de que en el mundo de las nuevas tecnologías es necesario encontrar formas nuevas y adecuadas de preservación de la libertad y de la autodeterminación.

Los instrumentos políticos están rezagados respecto del ritmo que lleva la globalización. Ello obliga a construir una cultura democrática global, que pueda imaginar las modalidades de articulación democrática que tendrán el ámbito nacional local y el global en el futuro, cuyo entramado será la sede de mañana.

En consecuencia, se trata de contrarrestar los efectos de la propia ampliación del espacio comunicativo y de la autocomunicación, tratando de reconstruir la fortaleza de la institucionalidad democrática, de generar nuevas formas de confianza hacia el sistema político, de rescatar a las personas dedicadas a la función política de las luminarias de un espectáculo muchas veces grotesco.

Junto a ello, se vuelve indispensable hacer reformas a los partidos políticos, con vistas a encontrar nuevas formas de legitimidad en la relación con los ciudadanos, desde sus formas de funcionamiento hasta la elección de sus dirigentes.

Los partidos tienen que abrirse a la opinión de los ciudadanos, más allá de los deseos, intereses y ambiciones de sus miembros y representantes. Los partidos del siglo XXI no podrán ser propiedad de sus miembros y dirigentes, ni siquiera de sus fundadores. Deberán ser instituciones abiertas, flexibles, sensibles a las novedades; guiadas por el bien público y con capacidad de proponer ideas sobre cómo abordar los grandes temas globales, locales y nacionales. Probablemente ello requerirá, en el caso chileno, una nueva legislación sobre los partidos políticos, sistemas de elección

⁷ Schiavone, Aldo. La Repubblica, Roma, mayo de 2009.

⁸ Julliard, Jacques. Ob. Cit.

interna abiertos a la ciudadanía, financiamiento público y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Algo similar es válido para la acción parlamentaria, que requerirá cambios en atribuciones, capacidad de iniciativa, plataforma tecnológica de funcionamiento y mayor transparencia, junto a nuevas formas de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Ello requiere una nueva cultura política, una nueva relación con los medios de comunicación, una voluntad de transmitir ideas fuerza, más allá del objetivo de ser un producto aceptado en el mercado político por sus habilidades seductoras.

La democracia necesita que el cambio político provocado por la globalización no niegue sino que navegue en las nuevas tecnologías de la comunicación, evitando la concentración de poder y favoreciendo las decisiones compartidas. Sólo así habrá un antídoto eficaz contra la degradación de la política y la consiguiente decadencia de la democracia, esa forma de nihilismo que Borges describe en *Libro de Arena*:

“¿Qué pasó con los gobiernos, pregunto yo? La tradición señala que ellos cayeron poco a poco en desuso. Ellos hacían elecciones, declaraban guerras, establecían impuestos, confiscaban fortunas, ordenaban arrestos, y pretendían imponer la censura, pero las personas no se preocupaban. La prensa dejó de publicar sus discursos y sus fotografías. Los políticos debieron ponerse a hacer trabajos honestos: algunos se transformaron en buenos comediantes o buenos curanderos. La realidad debe haber sido sin duda más compleja que el resumen que yo hago”.

Se trata, sin duda, de un sarcasmo irreal e irrealizable, pero que en su exageración antipolítica y antidemocrática apunta a un problema real que es la percepción de creciente lejanía entre los políticos y la ciudadanía. Entonces, para defender la sociedad democrática, debemos evitar que la política se aleje de la ciudadanía y sea percibida por la gente como ajena a sus vidas y a la construcción de su destino.

III

Los cambios en el sistema registral electoral chileno.

Valoración del nuevo modelo

John Smok Kazazian*

Resumen

Este trabajo presenta los aspectos más relevantes de los sistemas de registro electoral seguidos en diversos países. A partir de ello, se establecerán tendencias que, en la parte final, se usarán como parámetro para enjuiciar el nuevo sistema chileno de registro electoral consagrado en la ley N° 20.568, publicada en el Diario Oficial el 31 de enero de 2012, y extraer conclusiones de tal comparación.

Abstract

This paper presents the main aspects of different electoral systems in order to identify global trends and use them as a frame of reference to compare and assess the new voter registration system in Chile enacted on January 31st, 2012.

Abreviaturas:

CE	Constitución española.
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de México.
CPR	Constitución Política de la República de Chile.
LOCSERVEL	Ley 18.556 sobre inscripciones electorales y Servicio Electoral.
LOCVP	Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios.
LOREG	Ley 5/1985, de 19 de junio, orgánica del Régimen Electoral General.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional español.
TC	Tribunal Constitucional.

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y magíster en Derecho Constitucional por la Universidad de Valparaíso. Es funcionario de la Cámara de Diputados de Chile.

1. Introducción

Vandelli¹ señala -con ironía pero acertadamente- ciertas patologías que ha descubierto en la legislación italiana, que afectan a la técnica legislativa y, consiguientemente, a la seguridad jurídica, que es vista como un valor por los modernos ordenamientos constitucionales.

Entre esas patologías se encuentra la “legislación prósbita”, aquella legislación hecha para los nietos, queriendo dar a entender con ello que se trata de leyes dictadas sin la voluntad de que se apliquen verdaderamente, constituyendo más que nada un recurso para postergar la decisión final de asuntos relevantes.

Es lo que creo que casi sucedió en Chile con el sistema electoral, que el año 2009 experimentó un importante cambio, al reformarse la Constitución con el fin de reemplazar el sistema de inscripción voluntaria en el censo electoral por un sistema de inscripción de oficio, como, asimismo, de poner término al sufragio obligatorio, transformándolo en voluntario.²

Se trata de un cambio trascendente, pues incide positivamente en la participación ciudadana y, por ende, en la calidad de la democracia. En efecto, según los datos de la elección parlamentaria efectuada inmediatamente antes de presentarse esa iniciativa, de diciembre de 2001, cerca de dos millones de personas con derecho a voto no estaban inscritas en el censo electoral. Ello, sumado a las abstenciones, elevaba a tres millones la cantidad de personas que no estaban participando en las elecciones.³

Además, se tuvo en cuenta la importancia del costo de votar, pues cuando las personas acuden a votar hacen un cálculo de costo-beneficio. El beneficio de votar se diluye en toda la sociedad; por lo tanto, si aumenta un poco el costo, las personas no van a votar. Así, en Chile, para que el elector que no quiere votar no se vea sujeto a una eventual multa por no cumplir con su deber de sufragio, prefiere no inscribirse. Eso le ahorra, además, los costos de informarse sobre el lugar y los días de funcionamiento de las juntas inscriptoras, el trámite que involucra concurrir el día de la votación, la pérdida de tiempo y el riesgo de ser nombrado vocal de mesa.

¹ VANDELLI, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta, Madrid, 2007.

² Previamente, en 1997, el entonces Presidente del Senado, Sergio Romero, hizo ver al Ejecutivo la necesidad de establecer la voluntariedad del voto y la inscripción automática. Esta discusión se renovó posteriormente en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, mientras se debatía la que años después se convertiría en la gran reforma constitucional del año 2005. Durante su tramitación, el Senador Alberto Espina presentó dos enmiendas al proyecto, la primera para suprimir la obligatoriedad del sufragio y la segunda para establecer la inscripción en el registro electoral por el solo ministerio de la ley, al cumplirse los requisitos de ciudadanía que indicaba la Constitución. Ambas enmiendas fueron rechazadas en Comisión. Renovadas para su discusión y votación en el Pleno del Senado, corrieron la misma suerte. Más adelante, el 21 de mayo de 2004, en su cuenta anual al país ante el Congreso Pleno, el Presidente de la República hizo un llamado a los parlamentarios para aprobar el sistema de inscripción automática en los registros electorales y el voto voluntario. Finalmente, el 8 de junio de 2004, los Senadores Alberto Espina Otero, Antonio Horvath Kiss, Sergio Romero Pizarro y José Antonio Viera-Gallo presentaron a tramitación parlamentaria la que sería la reforma constitucional de 2009 a la que me he referido supra.

³ Datos del Servicio Electoral y del Instituto Nacional de Estadísticas.

En concreto, la reforma constitucional de 2009⁴ consistió en expresar en el artículo 15 de la CPR que “en las votaciones populares el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario”, suprimiendo la parte final que decía que “para los ciudadanos será, además, obligatorio”, y en añadir en el artículo 18 que una ley orgánica constitucional contemplará un sistema de registro electoral en el cual “se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por esta Constitución”.

Esta reforma fue acompañada de una disposición transitoria que difirió su efectiva aplicación hasta que entrara en vigencia la respectiva ley orgánica constitucional, lo cual no sucedió durante largo tiempo, debido a la demora en su tramitación parlamentaria.⁵ Sin embargo, finalmente, el Congreso Nacional despachó el proyecto, el TC lo sometió al examen de constitucionalidad previo a su promulgación y finalmente fue publicado en el Diario Oficial el 31 de enero de 2012, como ley 20.568.⁶

En este trabajo presentaré los contenidos de las regulaciones propuestas en la ley 20.568 en determinados aspectos del censo electoral y analizaré su encuadre con las tendencias mundiales en esta materia. Para fijar esto último, me permitirá presentar previamente los aspectos generales del censo electoral según la conformación que le han dado los países cuya reglamentación en esta materia he analizado. Ante la imposibilidad de consultar, por su vastedad, toda la legislación electoral del orbe, advierto que consideraré preferentemente las regulaciones electorales de los países vecinos de Chile (Argentina, Perú y Bolivia), la de algún otro jurídicamente parecido (Colombia), la de España y alguna otra de la cual haya tenido conocimiento aislado al consultar la documentación existente sobre el tema.

2. Generalidades

2.1. Concepto y finalidad del registro electoral

El registro electoral o censo electoral es el listado oficial de quienes reúnen los requisitos para ser elector en el específico día de la celebración de las elecciones.⁷

⁴ Contendida en la ley N° 20.337, publicada en el Diario Oficial el 4 de abril de 2009.

⁵ La legislación prósbita se trata de una lamentable práctica que se está haciendo común en la normativa constitucional chilena, pues el constituyente ha recurrido a ella en otros ámbitos normativos, como los referidos a elección de consejeros regionales (art. 113 CPR), creación y supresión de empleos municipales (art. 121 y disposición décima transitoria CPR) y territorios especiales (art. 126 bis y disposición 22 transitoria CPR), en los cuales, tras crear una nueva institucionalidad o una nueva regulación para antes ya existentes, condiciona su puesta en marcha efectiva a la dictación de leyes orgánicas constitucionales, las que tardan en aprobarse.

⁶ La ley 20.568 se originó en el proyecto de ley sobre inscripción automática, Servicio Electoral y sistema de votaciones (boletín 7338-06), ingresado a tramitación legislativa el 1 de diciembre de 2010 (Diario de sesiones del Senado, Legislatura 358ª, sesión 72ª, de 01.12.2010). El mismo día el Presidente de la República presentó al Senado el proyecto de reforma constitucional sobre voto de chilenos en el extranjero (boletín 7335-07).

⁷ Para evitar innecesarias repeticiones o aclaraciones, advierto que usaré el vocablo “elecciones” como inclusivo de los referéndums o plebiscitos.

En otras palabras, es un documento de naturaleza única y exclusivamente electoral,⁸ toda vez que contiene “la relación de los ciudadanos hábiles para votar”.⁹

De esa sola afirmación se desprende que la inclusión de una persona en el registro electoral constituye un requisito *sine quo non* para el ejercicio del derecho de sufragio,¹⁰ a la vez que revela “la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal”,¹¹ pues si bien se trata de dos derechos de naturaleza distinta, “no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y éste comprende el de ser inscrito en el censo”.¹² Por eso, en el censo deben figurar todos los ciudadanos con derecho de sufragio, sin que exista duplicación. De la rigurosidad con que actúe la Administración Electoral en la confección del censo dependerá la pureza y limpieza del proceso electoral y, consecuentemente, desde la percepción de la ciudadanía, la legitimidad de los elegidos, pues “la organización de un registro electoral confiable constituye el pilar básico sobre el cual reposa toda la estructura electoral”.¹³

No debe confundirse el censo o registro electoral con el padrón electoral, punto al que me referiré más adelante.

2.2. Contenido del registro. Titulares del derecho de sufragio activo

Normalmente, el registro electoral contiene una pluralidad de categorías de sujetos, principalmente atendiendo a su nacionalidad y a su residencia, por lo cual se estructura en dos o tres registros distintos. En este punto cobra vital importancia la prohibición de que un elector figure en más de uno de ellos simultáneamente.

Así, en primer término, el censo de un país registra a los electores nacionales que residen en el mismo, razón por la cual la mayoría de los ordenamientos habla de ciudadanos como los titulares del derecho de sufragio. Para determinar este universo habrá que tener en consideración las normas constitucionales o legales que otorgan la ciudadanía, lo que normalmente tendrá que ver con una edad determinada (dieciocho años es la regla general en los países de Iberoamérica)¹⁴ y con la forma

⁸ GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho Electoral Español. Normas y procedimientos*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 83.

⁹ Ley orgánica de elecciones de Perú (ley 26.859), art. 196.

¹⁰ Lo dice casi en idénticos términos el artículo 45 de la ley del Régimen Electoral de Bolivia, al preceptuar que “para ser electora o elector es condición indispensable estar registrada o registrado en el padrón electoral y habilitada o habilitado para votar”. También el Código Electoral de Colombia habla de “condición previa indispensable” (art. 4°).

¹¹ STC 154/1988, de 21 de julio, FJ 3.

¹² *Ibíd.*

¹³ URRUTY, Carlos Alberto, “Los Registros Electorales”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter et alii (compiladores) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2007, p. 463.

¹⁴ Argentina, por ejemplo, señala expresamente que “son electores nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos de edad” (art. 1° del Código Electoral Nacional, ley 19.945). En Chile “la calidad de ciudadano otorga el derecho de sufragio”, y son ciudadanos “los chilenos que han cumplido dieciocho años de edad” (art. 13 CPR).

de adquisición de la nacionalidad, ya sea por nacimiento, por opción, por carta de nacionalización o por gracia y, cuando corresponda, el plazo mínimo de residencia para poder sufragar.

En segundo lugar, el registro de electores de un país admite una apertura hacia los electores nacionales que residen en el extranjero, o, como también se les ha llamado -no sin un dejo de contradicción-, los residentes-ausentes, cuando la Constitución les ha reconocido el derecho a sufragar estando fuera de los límites territoriales del Estado. Se trata del derecho del elector nacional a emitir el voto desde el extranjero, materia que en el momento de implantarse siempre conlleva la discusión sobre a quiénes corresponde la titularidad en el ejercicio de los derechos políticos y cuáles son los criterios de pertenencia a la comunidad política nacional.¹⁵ No obstante ello, más de 80 países han seguido la tendencia de permitir y facilitar la emisión del sufragio desde el extranjero. En el ámbito latinoamericano esta modalidad de sufragio la contemplan Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela. Recientemente se sumó Bolivia.¹⁶ España ha contado, desde la dictación de la LOREG, con un censo de residentes-ausentes, habida consideración de la gran cantidad de emigrantes españoles existentes en el momento de aprobar su nueva Constitución, en 1978, a los que siempre se reconoció y otorgó ampliamente el derecho de sufragio activo -e, incluso, pasivo-, lo que se materializaba en que la Oficina del Censo Electoral enviaba las papeletas de votación a todos los españoles residentes en el extranjero. Esta realidad experimentó un cambio a contar de enero de 2011, al introducirse la figura del “voto rogado”, lo que significa que ahora esas personas deben manifestar expresamente su voluntad de votar en las elecciones, debiendo adjuntar a esa solicitud fotocopia del pasaporte o del documento nacional de identidad o, en su defecto, certificación consular de nacionalidad o de inscripción en el registro, y todo ello dentro de los veinte días siguientes a una convocatoria a elecciones.¹⁷

En tercer lugar, en la medida en que un Estado admita que los extranjeros pueden participar en sus procesos electorarios o plebiscitarios internos, el censo electoral puede verse incrementado al tener que registrarlos también a ellos. Se trata de un voto en calidad de extranjeros, de modo que no cabe considerar en esta modalidad a los nacidos en el extranjero que han adquirido la nacionalidad o la ciudadanía cumpliendo los requisitos establecidos para ello en la legislación interna. España concede derecho de sufragio activo a los extranjeros residentes, pero únicamente para participar en las elecciones municipales, siempre que (1) exista reciprocidad, es decir, que los países a que pertenecen los extranjeros permitan el voto a los españoles en el mismo tipo de elecciones, o que (2) sean ciudadanos de la Unión Europea, reúnan los requisitos que para ser elector la ley exige a los españoles

¹⁵ NAVARRO, Carlos, “El voto en el extranjero”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter et alii (compiladores) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2007, p. 224.

¹⁶ Art. 45 a) de la ley 026, del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

¹⁷ Artículos 31.2 y 75 de la LOREG, según la redacción dada por la ley orgánica 2/2011, de 28 de enero.

y manifiesten su voluntad de ejercer el derecho de sufragio activo en España.¹⁸ Estos electores -comunitarios- también están legitimados en España para votar en las elecciones al Parlamento Europeo.¹⁹ En el resto de Europa, permiten el derecho de sufragio a los extranjeros no comunitarios -sólo en las elecciones locales- Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos y Suecia. Francia está considerando hacer lo mismo, para lo cual existe un proyecto de reforma constitucional en tramitación parlamentaria.²⁰ En el ámbito latinoamericano, Bolivia y Colombia también permiten el voto de extranjeros, sólo en las elecciones locales. Habrá que advertir, también, que hay países que prohíben el voto a los extranjeros, reservándolo sólo a los nacionales, entre los que se cuentan Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Italia, Grecia, Letonia, Malta, Polonia y Rumania.

Normalmente, los tres grupos de votantes señalados dan origen a registros separados. Es algo que la tecnología actualmente permite efectuar con relativa facilidad, a la vez que resulta de utilidad en el momento de elaborar estadísticas.

2.3. La administración del censo

Ya hemos señalado que para que haya elecciones limpias tiene que haber un registro electoral confiable, factor decisivo de la credibilidad del proceso electoral de un país. De ahí que no sea indiferente quién tiene a su cargo la administración del censo, entendiendo por tal el organismo que lo crea y lo modifica, incorporando nuevos electores o eliminando los previamente registrados.

En esta materia, las opciones que exhiben los distintos Estados son muy variadas.

Puesto que es común que exista una relación estrecha entre el registro de carácter civil de los ciudadanos y el registro electoral, en muchos ordenamientos éste ve encomendada su administración a un órgano público centralizado. Es el caso de España, donde la Oficina del Censo Electoral -encargada de la formación del censo- depende del Instituto Nacional de Estadísticas, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, aunque bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.²¹ La tendencia en Europa es confiar esta función a organismos gubernamentales dotados de autonomía.

Otros Estados entregan esta competencia a organismos autónomos. La forma en la que se garantiza esa autonomía puede variar. En algunos Estados esa autonomía es originaria, es decir, se asegura mediante el modo de nombramiento. Son los casos

¹⁸ Artículo 176 de la LOREG.

¹⁹ Artículo 210 de la LOREG.

²⁰ Se trata de la *“proposition de loi constitutionnelle, visant à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne résidant en France”*, con tramitación iniciada en la Asamblea Nacional el 21 de octubre de 1999 y aprobada por el Senado francés en segunda lectura el 8 de diciembre de 2011. Véase [http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=d086415&idtable=d086415|d0725|d117171927_4|d086270&_c=Recherche&rch=ds&de=20101220&au=20111220&dp=1+an&radio=dp&aff=171&tri=da&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn.\(05.2.2012\).](http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=d086415&idtable=d086415|d0725|d117171927_4|d086270&_c=Recherche&rch=ds&de=20101220&au=20111220&dp=1+an&radio=dp&aff=171&tri=da&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn.(05.2.2012).)

²¹ Artículos 29 y 30 de la LOREG.

de Bolivia,²² Colombia²³ y México.²⁴ En otros Estados el organismo que tiene a su cargo la organización y administración del registro electoral se vincula con el Gobierno a través de un Ministerio -normalmente Justicia o Interior-, pero tienen personalidad jurídica y gozan de patrimonio propio. Para enjuiciar su verdadera autonomía habrá que atender a su configuración en aspectos tales como el modo de nombramiento del titular del organismo, el plazo de duración en el cargo o si goza de inamovilidad, pues si es elegido sólo por el Presidente de la República por un breve plazo y éste además puede removerlo, indudablemente su autonomía será mera apariencia. Sin embargo, si para su nombramiento el Presidente de la República requiere acuerdo de otro órgano constitucional, el que debe otorgarlo por un quórum reforzado, y no puede removerlo por su propia voluntad, entonces cobra vigencia el principio de independencia y, consecuentemente, puede hablarse de censo confiable.²⁵

La configuración en el seno del Poder Judicial también es posible advertirla a la hora de ubicar institucionalmente al órgano encargado de crear, custodiar y actualizar el censo. Son los casos de Argentina, con su Cámara Nacional Electoral, integrada por tres jueces;²⁶ de Perú, con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, cuyo titular es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura,²⁷ e igualmente Brasil y Paraguay.

²² En Bolivia, el Tribunal Supremo Electoral, que organiza y administra el sistema del Padrón Electoral, forma parte del Órgano Electoral Plurinacional, que es un órgano del poder público del Estado Plurinacional y tiene igual jerarquía constitucional a la de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se relaciona con estos órganos sobre la base de la independencia, separación, coordinación y cooperación (arts. 3° y 25 de la ley 18, del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010).

²³ En Colombia existe el Consejo Nacional Electoral, integrado por nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, que tiene como atribución especial ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. Este Consejo conforma la organización electoral junto con la Registraduría Nacional del Estado Civil y otros organismos. El Registrador Nacional del Estado Civil, que se escoge por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado por cuatro años, tiene la función de dirección, organización y vigilancia de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, para lo cual se le concede expresamente la función de "llevar el Censo Nacional Electoral" (arts. 120, 264, 265 y 266 de la Constitución; arts. 9, 11, 12 y 26 del Código Electoral y arts. 5°, 6°, 11 y 25 del decreto ley 1010, de 2000, sobre organización de la Registraduría Nacional del Estado Civil).

²⁴ En México existe el Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, "dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley", que tiene como fin integrar el Registro Federal de Electores y organizar las elecciones federales, y a cuya Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se le encarga formar el padrón electoral (art. 41.V de la Constitución y arts. 104, 105 y 128 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 2008).

²⁵ Era el caso de Chile hasta antes de la ley 20.568: el Director del Servicio Electoral era "nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hará en igual forma" (art. 91 ley 18.556, LOCSERVEL).

²⁶ Art. 17 de la ley 19.945, Código Electoral Nacional, y arts. 4° y 8° de la ley 19.108, sobre Organización de la Justicia Nacional Electoral.

²⁷ Arts. 183 de la Constitución y 196 de la ley 26.859, orgánica de Elecciones.

2.4. Inscripción y actualización del registro

Si se analiza la legislación comparada, se pueden apreciar claramente tres modelos de inscripción en el registro electoral, atendiendo al impulso del elector.

Inscripción de oficio. En primer lugar se encuentra un sistema de registro automático, que no requiere una solicitud expresa de incorporación de parte del elector. Se produce no tan solo sin su voluntad, sino incluso contra la misma, pues se trata del cumplimiento de una función estatal. En este caso, el ente a cargo del registro debe necesariamente recurrir a otros órganos “colaboradores”, entendiendo por tales aquellos que han de proporcionarle los datos indispensables para crear y mantener el registro. De ellos, los fundamentales son los encargados de empadronar a los habitantes por sectores geográficos y los encargados del registro de la identidad de las personas.

Como se trata de una actividad estatal que prescinde de la voluntad del ciudadano, es importante consagrar un derecho de reclamación, individual o colectiva, contra la inscripción, particularmente en razón del domicilio -al elector no le es indiferente dónde sufragar, además de que del registro electoral depende la configuración del cuerpo electoral en los distritos (piénsese en los uninominales)-, aunque no lo es menos importante para evitar las dobles inscripciones -cada vez menos frecuentes debido a los avances de la tecnología- y para denunciar la existencia de suplantaciones de identidad u otras situaciones que puedan presentarse.

España, Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Alemania cuentan con un sistema de inscripción de oficio. A ellos se ha sumado Chile el año 2012.

A instancia del elector y voluntaria. Otra modalidad de inscripción es aquella que tiene como protagonista al propio elector, quien ha de tomar la iniciativa para inscribirse mediante una solicitud expresa. Esta inscripción a instancia de parte es, además, voluntaria, en el sentido de que la no inscripción no lleva aparejada sanción alguna. En esta modalidad se encontraba Chile hasta enero de 2012, donde no obstante ser obligatorio el sufragio, no lo era la inscripción en el registro electoral.

A instancia del elector y obligatoria. Otra forma que asume la iniciativa de inscripción es la de ser una decisión individual en la cual, sin embargo, el ciudadano en condiciones de votar no es libre para decidir si inscribirse o no hacerlo, sino que está obligado a concurrir a la oficina electoral y llenar determinadas formalidades para quedar habilitado para sufragar. Este modelo se encuentra en México²⁸ y Bolivia.²⁹

En todas estas modalidades “es necesaria la comparecencia del ciudadano para aportar sus datos personales y tomarse la fotografía y las huellas dactilares. La

²⁸ Artículo 175 del COFIPE: “1. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que éste ocurra”.

²⁹ Art. 5° d) de la ley 026, del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010: “Las bolivianas y los bolivianos tienen los siguientes deberes políticos: (...) Cumplir con los requisitos de registro y habilitación para participar en procesos electorales, referendos y revocatoria de mandato”.

diferencia radica en que, en los casos de incorporación automática, su presencia es necesaria sólo para obtener la cédula de identidad, (...) en tanto que en los países de inscripción no automática se requieren dos trámites independientes, uno destinado a obtener el documento de identidad y otro que procura la incorporación al registro electoral”.³⁰

Sea cual fuere el modelo para construir el censo, existen variantes respecto de su construcción, pues mientras en unos pocos países se elabora un nuevo censo para cada elección (censo *ad-hoc*, como en Estados Unidos, Haití y Nicaragua), en la mayoría de los países de Latinoamérica y en España el registro es *permanente y continuo*, por lo que se construye una sola vez. La tarea que luego le cabe al órgano competente es mantener el censo y proceder a su periódica actualización, ya sea anual (México),³¹ trimestral (Perú),³² mensual (España)³³ o según disponga la autoridad (Argentina³⁴ y Bolivia³⁵).

En materia de generación, actualización y depuración del censo electoral cobra gran importancia la relación que se establezca entre el órgano electoral encargado de esas funciones y los que hemos llamado órganos colaboradores.

En aquellos países en los cuales la confección del censo se hace de oficio y cuentan con un sistema de empadronamiento a cargo de los ayuntamientos (municipalidades), la colaboración más relevante la prestan precisamente esos entes locales, por cuanto ellos tienen la información de cuántas y cuáles son las personas que de hecho viven en un municipio, lo cual contribuye no sólo a formar el censo, sino a definir el padrón electoral, por colegios y mesas electorales, es decir, el listado ordenado y cerrado de los electores que, en determinado momento, están habilitados para participar en el acto electoral. En el caso de España, esta colaboración la consagra el artículo 35 de la LOREG.³⁶

El otro órgano colaborador por excelencia es el encargado del registro civil y de identidad de las personas. Para acreditar el cumplimiento de los requisitos de nacionalidad, ciudadanía y edad, “la mayoría de las legislaciones exige la presentación de certificaciones extraídas del Registro del Estado Civil cuando el procedimiento de inscripción en el registro electoral no es automático, o se basan en datos existentes en el Registro Civil cuando dicho registro está integrado al electoral en los sistemas de inscripción automática”.³⁷ Por ende, la adecuada organización del Registro Civil

³⁰ URRUTY, ob. cit., p. 473.

³¹ Arts. 128 f) y 182 del COFIPE.

³² Art. 204 ley 26.859, orgánica de Elecciones.

³³ Art. 34 LOREG y Real Decreto 423/2011, de 25 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo.

³⁴ Art. 17 de la ley 19.945, Código Electoral Nacional.

³⁵ Art. 90 de la ley 026, del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010.

³⁶ “Para la actualización mensual del censo los Ayuntamientos enviarán a las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral (...) todas las modificaciones del Padrón producidas en dicho mes. (...) En la actualización correspondiente al primer mes del año se acompañarán, además, las altas, con la calificación de menor, de los residentes que cumplirán dieciocho años entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año siguiente.

³⁷ URRUTY, ob. cit., p. 464.

es garantía de confiabilidad y pureza del registro electoral cuando hay conexión entre ambos. Lo prescriben de esa manera España³⁸ y Argentina.³⁹ Si ambos registros están en manos de la misma entidad, como ocurre en Costa Rica, se cumple mejor el propósito de confiabilidad. El servicio encargado del registro civil también juega un papel relevante en la depuración del censo electoral, por cuanto, en tanto deja constancia de los hechos y actos vitales que afectan a una persona a lo largo de su existencia, ha de anotar los fallecimientos de los ciudadanos, lo que comunica dentro de un plazo breve al censo electoral, habitualmente una vez al mes,⁴⁰ aunque hay casos en los que dicha actualización se hace cada diez días.⁴¹ Este es un caso de exclusión definitiva del censo.

La mayoría de los países establecen la suspensión o la pérdida del derecho de sufragio como consecuencia de una sanción penal, ya sea que la sentencia expresamente imponga la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento (España)⁴² o ya sea que derive automáticamente de una condena que, entre sus efectos, produce la pérdida de la ciudadanía o de la nacionalidad, como una condena simplemente privativa de libertad (Argentina)⁴³ o a pena aflictiva o por delitos particularmente graves (Chile)⁴⁴. Para que la sanción se traduzca en la modificación del censo electoral, el órgano correspondiente comunica esa circunstancia al encargado del censo, ya sea el Registro de Penados y Rebeldes, el Registro Civil o el propio juez que impuso la sentencia (México).⁴⁵ En todo caso, no siempre la privación de libertad acarrea la pérdida del derecho de sufragio, y así lo establece la mayoría de los ordenamientos europeos y algunos iberoamericanos,⁴⁶ en los que se establecen mesas de votación en las cárceles o se utiliza el voto por correo. Incluso el Reino Unido, más alejado de esta práctica, fue objeto de una condena por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos por prohibir el derecho de voto a los presos,⁴⁷ si bien el fallo no establece que ha de concederse el derecho de sufragio a todos los presos.

El registro civil también cobra importancia a la hora de comunicar al censo otra categoría de personas privadas del derecho de sufragio: los incapacitados.

En los sistemas en que se admite el voto de los nacionales residentes en el

³⁸ Art. 37 de la LOREG.

³⁹ Art. 17 de la ley 19.945, Código Electoral Nacional.

⁴⁰ Argentina, art. 22 del Código Electoral Nacional.

⁴¹ En México, el art. 198 del COFIPE ordena comunicar los fallecimientos dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva.

⁴² Art. 3.1.a) de la LOREG.

⁴³ Art. 3° del Código Electoral Nacional.

⁴⁴ Art. 17 de la CPR.

⁴⁵ Art. 193 del COFIPE.

⁴⁶ Argentina confiere este Derecho a todos los procesados que se encuentren en prisión preventiva (art. 3° bis del Código Electoral Nacional).

⁴⁷ *Hirst v. United Kingdom*, marzo de 2004. La Corte falló que "el hecho de que un recluso condenado esté privado de su libertad no significa que pierde la protección de otros derechos fundamentales (...) No hay una clara y lógica relación entre la pérdida del voto y la imposición de una pena de prisión." El caso se encuentra en <http://cmiskp.echr.coe.int/tpk197/portal.asp?sessionId=83741142&skin=hudoc-en&action=request>.

exterior, la actualización del registro electoral no puede hacerse sin la colaboración de los Consulados. Éstos deben comunicar las inscripciones y las eliminaciones de los nacionales que viven en su demarcación, así como los cambios de domicilio.⁴⁸ Y en la medida en que se permita sufragar a los extranjeros, el Ministerio que expida o cancele cartas de naturalización y que reciba renunciaciones a la nacionalidad -normalmente el de Relaciones Exteriores- deberá comunicar esos hechos al registro electoral.

Hay otros casos menos generalizados en los que adquieren el carácter de órganos colaboradores del censo las Fuerzas Armadas, cuando se excluye del sufragio a los uniformados, o el Ministerio de Justicia, cuando se excluye a los guardianes de las cárceles o a los funcionarios del servicio de aduanas.⁴⁹

Como se puede apreciar, un Estado no debe hacer recaer únicamente en la Oficina del Censo Electoral toda la tarea de formación y actualización. Por el contrario, los modernos principios de administración pública de eficiencia y de proscripción de la duplicidad de funciones impone la participación en las tareas descritas de todos los entes públicos que tengan alguna competencia que directa o indirectamente sirva a esos propósitos.

2.5. Exclusión del censo. Causas y recursos

De lo dicho en el apartado precedente queda claramente expuesto que hay causas que producen que un ciudadano sea excluido del censo electoral. Sin embargo, antes de detallarlas, es preciso establecer la separación entre censo electoral y padrón electoral.

El censo electoral “es el conjunto de las inscripciones de todas las personas habilitadas para votar”,⁵⁰ que se actualiza permanentemente, incorporando a las personas que adquieren el derecho a sufragar, excluyendo a los fallecidos y readecuando a quienes cambian de domicilio. El padrón electoral responde a otra idea: es la lista, rol o nómina de electores que, en el momento del cierre del registro ante la proximidad de una elección, están habilitados para participar en ella. Es el cierre del registro el que hace posible la existencia del padrón electoral, advirtiéndose en el derecho comparado diversas opciones en cuanto a la antelación con la que debe procederse a la congelación del padrón.⁵¹

Puesto que la inscripción en el censo electoral es un requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio, la exclusión de una persona significa la privación de un derecho fundamental. Por ello, cada Estado debe ser cauteloso al

⁴⁸ Art. 36 de la LOREG.

⁴⁹ Colombia contempla ambas situaciones en los arts. 86 y 87 de su Código Electoral.

⁵⁰ Urruty, *ob. cit.*, p. 468.

⁵¹ Colombia, no más de un mes antes de las elecciones (art. 84 del Código Electoral). Argentina también fija ese tiempo en treinta días (art. 29 del Código Electoral Nacional), aunque acepta rectificaciones hasta veinte días antes de la elección (art. 33 del Código Electoral Nacional). Perú dispone el cierre ciento veinte días antes de una elección, aunque una ley de 2002 permite la inscripción de nuevos ciudadanos durante procesos electorales, pero comienzan a votar en la siguiente elección (art. 1° de la ley 27.764).

establecer en la Constitución o en la ley las causas de exclusión del elector y los recursos contra esa decisión.

Las causas de exclusión de electores pueden redundar en cancelaciones definitivas o temporales. Algunas de ellas son aceptadas universalmente, mientras sobre otras recaen diversas opiniones. Ya he aludido al fallecimiento, a la pérdida de la ciudadanía o de la nacionalidad y a la condena en juicio penal.⁵² Otras causas de exclusión tienen que ver con interdicciones por incapacidad, generalmente mental, siempre que se decreten por sentencia judicial firme (España⁵³, Argentina⁵⁴, Chile⁵⁵), internación en un hospital psiquiátrico con autorización judicial (España)⁵⁶; ser declarado rebelde en causa penal, hasta que cese la rebeldía o prescriba la acción penal (Argentina)⁵⁷; ser miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía (Colombia)⁵⁸, guardián de cárceles o guarda de aduana (Colombia)⁵⁹; estar inscrito más de una vez (Argentina)⁶⁰, etcétera.

Finalmente, por la trascendencia del registro, en cuanto determina el cuerpo electoral, titular de la soberanía y sujeto principal de la relación que genera la democracia representativa, al que se convoca periódicamente para determinar quiénes formarán la voluntad del Estado,⁶¹ los ordenamientos otorgan a diversos titulares la posibilidad de plantear reclamos para completar o para enmendar el registro. Con ese fin, el órgano electoral ordena la publicación del padrón provisional, precisamente para que se corrijan los defectos de que adolezca. El padrón provisional es el que se confecciona una vez cerrado el registro.

El derecho de reclamación se reconoce, en primer lugar, al propio elector, toda vez que es el principal interesado en subsanar una omisión, en el caso de que su nombre no figure, o en el de corregir sus datos identificatorios y, particularmente, su domicilio. Lo reconocen así Argentina,⁶² España⁶³ y Bolivia.⁶⁴ El otro sujeto con relevancia electoral es el partido político, razón por la cual algunos ordenamientos también los empoderan para requerir una revisión del padrón electoral, particularmente cuando un elector figura inscrito más de una vez y cuando se advierte que los electores de una circunscripción han aumentado desproporcionadamente en relación con las demás circunscripciones o con el número de habitantes de la

⁵² En la mayoría de los países se imponen condenas que conllevan la pena accesoria de privación de los derechos políticos cuando se cometen los ilícitos que afectan al proceso electoral. Véase el art. 145 del Código Electoral Nacional de Argentina.

⁵³ Art. 3.a) de la LOREG.

⁵⁴ Art. 3.a) del Código Electoral Nacional.

⁵⁵ Art. 16, N°1, de la CPR.

⁵⁶ Art. 3 b) de la LOREG.

⁵⁷ Art. 3.i) del Código Electoral Nacional.

⁵⁸ Arts. 219 de la Constitución y 86 del Código Electoral.

⁵⁹ Íd.

⁶⁰ Art. 28 del Código Electoral Nacional.

⁶¹ Véase FERNÁNDEZ-MIRANDA, Carmen, y FERNÁNDEZ-MIRANDA, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2ª ed., Colex, Madrid, 2008, Tema 5, pp. 85-119.

⁶² Art. 27 del Código Electoral Nacional.

⁶³ Art. 30.3 de la LOREG.

⁶⁴ Art. 159 h) de la ley del Régimen Electoral.

misma. Argentina,⁶⁵ Colombia,⁶⁶ Perú,⁶⁷ México⁶⁸ y España⁶⁹ regulan expresamente los recursos que proceden en relación con los contenidos del censo electoral. En todos los casos los plazos son breves, tanto para formular la reclamación una vez que es publicado el censo provisional como para su resolución.

Similar derecho concede la regulación europea, para las elecciones locales y europeas, al nacional de un país de la Unión en caso de no haber sido inscrito en el censo electoral del país miembro en el que resida, o en caso de denegación de la solicitud de inscripción en él.⁷⁰

2.6. Tendencias

El fenómeno de la globalización ha afectado no sólo a las comunicaciones y al comercio. También ha tocado a los Gobiernos y a los Parlamentos de los países, que cada vez más frecuentemente se reúnen en foros multilaterales para tratar diversas temáticas, con el propósito de convenir y adoptar soluciones comunes. Esto se extiende también al ámbito político y se traduce en la normativa tenida a la vista para realizar este estudio. De esa normativa, analizada apretadamente en las páginas precedentes, es posible deducir la existencia de una tendencia en materia de registros electorales, con las características que enuncié a continuación.

En primer término, el registro integra no sólo a los nacionales residentes en el país en que han de verificarse elecciones, sino también a los nacionales residentes en el exterior (voto en el extranjero) en las elecciones generales (Presidente de la República y Parlamento). Se advierte cada vez más, aunque aún restringidamente, la extensión del voto a los extranjeros residentes en el país (voto de los extranjeros), pero sólo para elecciones municipales.

La inscripción que predomina en Europa es aquella efectuada de oficio por el Estado, basada en los datos proporcionados por el ente que tiene a su cargo el registro civil de las personas. En Latinoamérica, sin embargo, existen muchos sistemas en los que la inscripción aún se hace a iniciativa del elector.

Entre las exclusiones, éstas se reducen cada vez más, de modo que es frecuente que se les reconozca derecho al voto a los privados de libertad (a menos que exista una condena expresa les prive de ese derecho), y que no se imponga esta limitación como consecuencia del cumplimiento de una función pública, como el caso de los agentes de aduanas situados en lugares fronterizos muchas veces aislados, o los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Para la confección del registro se tornan cada vez más importantes los órganos colaboradores, que permiten ingresar o eliminar electores, por lo que se aprecia la tendencia a refundir total o parcialmente las funciones registrales.

⁶⁵ Arts. 27 (elector) y 28 (elector o partido político) del Código Electoral Nacional.

⁶⁶ Arts. 67, 72 y 73 del Código Electoral.

⁶⁷ Arts. 199 (elector) y 200 (elector u organización política) de la ley orgánica de Elecciones.

⁶⁸ Arts. 187 y 193 (ciudadano) y 194 (partido político) del COFIPE.

⁶⁹ Art. 39.3 (ciudadano) y 39.4 (representante de la candidatura) de la LOREG.

⁷⁰ Arts. 11.2 de la directiva 93/109 CE y 10.2 de la Directiva 94/80/CE.

En la administración del registro electoral no se sigue un modelo único, como tampoco en la periodicidad de su actualización, aunque, conforme avanza la tecnología, se advierte que esos plazos se acortan notoriamente y que los censos tienden a ser permanentes. Por lo mismo, se establece una fecha de cierre del registro y la posibilidad de reclamación cuando el padrón provisorio contiene omisiones o inexactitudes.

3. Los cambios en el registro electoral chileno

3.1. La reforma constitucional de 2009

Antes de la reforma, las bases constitucionales definían un sistema de inscripción voluntaria y sufragio obligatorio. La inscripción estaba caracterizada por la no exigencia de vinculación con el domicilio real del elector, de manera que cada ciudadano podía decidir en cuál circunscripción electoral sufragar, por los motivos que fueren, para lo cual concurría a la Junta Inscriptora respectiva y declaraba un domicilio que estuviera dentro de la jurisdicción, asunto que en la práctica no necesitaba documentar.

Los colegios electorales estaban separados por sexos, *“considerando la conveniencia que ello representa para la tranquilidad y el normal desarrollo de los actos eleccionarios”*.⁷¹

El artículo 18 de la CPR ordenaba crear un Sistema Electoral Público, cuya organización y funcionamiento encomendó a leyes orgánicas constitucionales. Dentro del marco constitucional, se dictaron las leyes 18.556, sobre Inscripciones electorales y Servicio Electoral (1986) y 18.700, sobre votaciones populares y escrutinios (1988).

En cuanto a la administración del censo electoral, se creó el Servicio Electoral, como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministro del Interior.⁷² La dirección del Servicio Electoral ha estado a cargo de un Director, órgano unipersonal, nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado emitido por la mayoría de sus miembros en ejercicio, cuya remoción exige el mismo quórum, y que en la práctica ha gozado de enorme prestigio, dotando así a las elecciones, desde 1988 en adelante, de absoluta transparencia y aceptación ciudadana.

⁷¹ El mensaje presidencial por el cual se presentó a tramitación legislativa el proyecto de ley orgánica constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, en enero de 1986, optaba por utilizar unos mismos libros de inscripción para mujeres y hombres, ya que no había justificación para la separación, por cuanto esa división existía en el sistema anterior sólo por razones históricas. En efecto, en un principio las mujeres no tenían derecho a voto y este derecho sólo se les reconoció en 1934, únicamente para las elecciones municipales. Dado que ya existían los registros de hombres, se crearon aparte los correspondientes a mujeres. Sin embargo, la Comisión Conjunta estimó aconsejable conservar la tradición existente con anterioridad, de Registros separados por sexo, por el motivo expresado supra. (Véase la historia de la ley N°18.556 en <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-18556/HL18556.pdf>. Última consulta: 21.3.2012).

⁷² Es el continuador y sucesor legal de la Dirección del Registro Electoral, regulada por la ley 14.853, de 14 de mayo de 1962, la que a su vez tuvo como antecesor al Conservador del Registro Electoral, establecido por el decreto ley 343, de 17 de marzo de 1925.

Este servicio público tiene la función de formar y mantener el registro electoral y el padrón electoral, formar y mantener un registro alfabético de las personas a quienes se haya suspendido el derecho a sufragio y de aquellos que hayan perdido su calidad de ciudadanos,⁷³ además de supervigilar y fiscalizar los organismos electorales que la ley establece, velar por el cumplimiento de las normas electorales, dar instrucciones generales sobre la aplicación de las normas electorales para su ejecución por los organismos establecidos en ellas, llevar el registro de los partidos políticos y de sus afiliados y, en general, ejecutar las acciones dispuestas por la ley para la preparación y realización de los procesos electorales y plebiscitarios (diseño e impresión de libros, formularios y demás documentos que se utilicen en la inscripción electoral, cédulas y útiles electorales, etcétera).

Como he expresado en la nota introductoria, correspondió al Parlamento -concretamente al Senado- liderar la iniciativa para reemplazar la opción constitucional de sufragio obligatorio por la de voto voluntario, y la de inscripción voluntaria por la de inscripción de oficio en el registro electoral. La iniciativa se presentó en junio de 2004 y entró en vigencia el 4 de abril de 2009, mediante su publicación en el Diario Oficial. Se trata de una reforma trascendental, que avala la tradición republicana y democrática de Chile, pero que necesitaba de una ley orgánica que la desarrollase para permitir su completa aplicación.

En el sistema imperante desde la Carta de 1980, la obligatoriedad del sufragio para todos los ciudadanos era más aparente que real, pues en la práctica sólo se sancionaba legalmente a quienes, estando inscrito en el registro electoral, no concurrían a votar sin causa justificada. Por ende, bastaba con que los más jóvenes jamás se inscribieran para que la obligatoriedad del voto y su consecuente sanción fuesen burladas.

De hecho, el diagnóstico indicaba que, de 11,5 millones de hombres y mujeres chilenas mayores de 18 años, sólo 8 millones estaban inscritos en los registros electorales. Por ende, 3,5 millones de ciudadanos chilenos no se interesaban ni siquiera por inscribirse en los registros electorales, por lo cual no participan en las elecciones. Si a esa cifra se añade la abstención histórica y los que sistemáticamente votan nulo o blanco en las elecciones, se concluye que casi la mitad de los posibles electores, más de 5 millones de personas, no participan de la democracia.⁷⁴ Además, a partir de 1995 el padrón electoral chileno se congeló, pues los pocos que se suman a él son compensados con los que se eliminan, sea por deceso o por otras razones de carácter legal.⁷⁵

Por eso, la consagración categórica y definitiva del sufragio como un derecho de los ciudadanos y su complementación con la inscripción en el censo electoral, por el solo ministerio de la ley, de toda persona que cumpla con los requisitos para ser ciudadano, constituyen un notable avance.

⁷³ De acuerdo con lo establecido en los artículos 16 y 17 de la CPR, respectivamente.

⁷⁴ Exposición de motivos del proyecto de ley que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones (boletín 7338-07), Senado, legislatura 358ª, sesión 72ª, de 01 de diciembre de 2010, p. 3.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 4.

3.2. Descripción y análisis del nuevo modelo

El nuevo modelo del sistema electoral chileno plasmado en la ley 20.568, de 31 de enero de 2012, parte de la premisa que una democracia moderna e inclusiva debe necesariamente actualizarse de modo permanente con el objetivo de lograr ser más participativa y vital, para lograr que la participación de los chilenos en las decisiones públicas sea cada día más activa.

Por lo que eso, los órganos colegisladores -Congreso Nacional y Presidente de la República- se han abocado a un conjunto de iniciativas cuyos objetivos apuntan a facilitar el ejercicio de los derechos de participación política con los que cuentan los ciudadanos y abrir nuevos canales de participación, tales como inscripción automática en el censo electoral, iniciativa legislativa popular, elecciones primarias para la selección de candidatos a cargos de elección popular y voto de nacionales en el extranjero.

La primera de las mencionadas, además de regular la inscripción automática, da preponderancia al domicilio real del elector por sobre el domicilio declarado, crea mesas receptoras de sufragio mixtas, somete los padrones electorales a auditoría y reclamación, garantiza mayor normalidad en el día de la elección (se reduce la restricción horaria para actos masivos y venta de alcohol); establece procedimientos más transparentes para los escrutinios, etcétera.

A continuación explicitaré el contenido de esta nueva regulación a la luz de los criterios referidos en el capítulo precedente.

En lo tocante al *contenido del registro*, la normativa recién aprobada apunta a la existencia de un registro electoral de potenciales votantes, en el cual se inscribirán los chilenos nacidos en Chile al cumplir 17 años de edad y los extranjeros y chilenos no nacidos en Chile, si se cuenta con antecedentes que acrediten su avecindamiento, otorgando también la posibilidad de inscribirlos a solicitud cuando aporten dichos antecedentes (art. 3°).

En Chile, el ejercicio del sufragio se asocia con la calidad de ciudadano, la cual se encuentra regulada en el artículo 13 de la Constitución, que señala que “son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva”, reconociendo a continuación a los ciudadanos el derecho de sufragio. En otras palabras, la Carta Fundamental reconoce el derecho de sufragio sin establecer exigencias, salvo los requisitos genéricos relativos a la nacionalidad, edad y no haber sido condenado a pena aflictiva. Ante esa realidad, llama la atención que la nueva ley guarde silencio respecto de los chilenos residentes en el extranjero. Quizás se deba a que el Gobierno presentó al Congreso Nacional un proyecto separado con el propósito de permitir el ejercicio del sufragio desde el extranjero a los ciudadanos chilenos que mantengan vínculos con Chile.⁷⁶ Sin embargo, a los pocos meses fue retirado de tramitación por el propio Gobierno.⁷⁷

⁷⁶ Proyecto que regula los actos electorales de chilenos en el extranjero (boletín 7358-07), presentado ante el Senado el 14 de diciembre de 2010 y retirado de tramitación el 15 de marzo de 2011. Disponible en http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7749&prmBL=7358-07 (23.12.2011).

⁷⁷ El Gobierno pretendía que el vínculo con Chile se manifestara a través de cierto tiempo de residencia

Para la *administración del censo*, la ley ha optado por mantener al Servicio Electoral como organismo encargado del proceso de inscripción electoral. Así lo prescribe su artículo 2° y lo reafirma el artículo 60, al describir entre las funciones del Servicio Electoral la de “formar, mantener y actualizar el Registro Electoral”.

La ley 20.568 no innova en cuanto a conservar el Servicio Electoral como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior.⁷⁸ Pero en lugar de tener un director como jefe del servicio, que era nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por mayoría, pasa a tener como órgano superior de dirección un Consejo Directivo integrado por cinco consejeros, todos ellos designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, debiendo el Presidente de la República formular su proposición en un solo acto y el Senado pronunciarse sobre el conjunto de la propuesta (art. 62, inciso primero). Esos consejeros duran ocho años en sus cargos (art. 62, inciso segundo) y no pueden ser removidos por mera voluntad del Presidente de la República ni del Senado ni de ambos conjuntamente. Para garantizar su independencia, se establecen causas precisas de cesación en el cargo, como expiración del plazo, alcanzar 75 años de edad, renuncia, incapacidad síquica o física, falta grave en el cumplimiento de sus obligaciones como consejero o alguna causal de inhabilidad sobreviniente (art. 65).

En cuanto a la *periodicidad en la confección del censo*, el legislador ha optado explícitamente por uno de carácter permanente (art. 3°). De ello se deriva que el Servicio Electoral ha de encargarse de su *actualización*, para lo cual el artículo 13 detalla todas las circunstancias que dicho organismo debe tomar en consideración para tal fin, entre las que se encuentran la defunción, la pérdida de la ciudadanía o su recuperación, la suspensión del derecho de sufragio o el cese de esa sanción, la pérdida de la nacionalidad, las revocaciones de los permisos de residencia de extranjeros y las reclamaciones contra el padrón electoral provisional que sean acogidas.

La novedad legal se encuentra en la modalidad de *inscripción en el registro*. Antes de esta reforma -como ya he expresado-, el ciudadano debía tomar la iniciativa de ir a inscribirse ante la Junta Inscriptora correspondiente los siete primeros días hábiles de cada mes o en cualquier día hábil dentro de los noventa días anteriores a la fecha de cierre del registro. Ahora, el Estado ha decidido disminuir el costo que para el ciudadano representa el acto de inscripción electoral, de modo que los sujetos activos del derecho de sufragio serán inscritos automáticamente, ya sea cuando cumplan 17 años de edad,⁷⁹ cuando obtengan su carta de nacionalización⁸⁰ o cuando

en el país, concretamente que, dentro de los últimos ocho años, el nacional haya permanecido dentro de Chile por un período continuo o discontinuo de al menos cinco meses. Esa regulación encontró dos obstáculos: un requerimiento de Senadores de la Oposición ante el Tribunal Constitucional para que declarara inconstitucional ese requisito y la falta de votos para su aprobación, habida consideración de la actual composición del Senado, Cámara en la cual la coalición de Gobierno está en minoría.

⁷⁸ La ley 20.568 no cambió el artículo 87 de la LOCSERVEL; sólo reemplazó su numeración por la de artículo 57.

⁷⁹ En el caso de los hijos de chilenos nacidos en Chile.

⁸⁰ En el caso de los extranjeros.

acrediten el requisito de avecindamiento⁸¹ (arts. 5° y 6°).

En todos estos casos, el domicilio electoral es aquel situado dentro de Chile, con el cual la persona tiene un vínculo objetivo, que puede ser el último domicilio declarado como tal ante el Servicio de Registro Civil e Identificación, ante el Servicio Electoral o ante el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, según los casos (art. 10).

Como puede apreciarse de lo dicho sobre la residencia y, más atrás, sobre la actualización, los *órganos colaboradores* juegan un papel trascendente. La nueva ley establece expresamente que el Servicio Electoral tendrá acceso directo y permanente a los datos electorales de todas las personas registradas en el Servicio de Registro Civil e Identificación (art. 9°),⁸² particularmente en relación con las defunciones, las personas que hubieren sido condenadas a pena aflictiva y las que recuperen su ciudadanía; y de las personas que hubieren perdido la nacionalidad (art 14). El Servicio Electoral también tiene acceso al registro de extranjeros avecindados, que maneja el Departamento de Extranjería, (art. 9°), lo que se complementa con el deber que a éste se le impone de informar al Servicio Electoral las revocaciones de los permisos de residencia de extranjeros, ejecutoriadas dentro del mes anterior (art. 16).

También adquieren el carácter de órganos colaboradores del censo: 1) el Tribunal Constitucional, en cuanto debe comunicar, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que la sentencia quede firme y ejecutoriada, las sanciones que hubiere aplicado de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 19 de la Constitución;⁸³ 2) los Juzgados de Garantía y los Tribunales Orales en lo Penal, según corresponda, que deben comunicar las personas que hayan sido acusadas y las que hayan sido condenadas por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista, o que fueren absueltas o sobreesidas por tales delitos;⁸⁴ 3) los jueces de letra, que informan los nombres de las personas que hubieren sido declaradas en interdicción por causa de demencia⁸⁵ y las revocaciones de esa declaratoria; 4) el Senado, que comunica las personas a las cuales rehabilite

⁸¹ En el caso de los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero y de los extranjeros avecindados por más de cinco años en Chile.

⁸² Para facilitar este proceso, el Congreso Nacional aprobó la ley 20.556, publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2011, por el cual el Servicio Electoral tiene desde ya acceso directo a los datos electorales de todas las personas registradas en el Servicio de Registro Civil e Identificación, con el fin de usarlos con el solo objeto de realizar estudios y pruebas sobre incorporaciones electorales automáticas, para lo cual deberá mantener en absoluta reserva y confidencialidad la información y documentación que obtenga en virtud de esta disposición y garantizar, en todo momento, la protección de los datos de carácter personal regulados en la ley 19.628, sobre protección de la vida privada (art. 1°).

⁸³ La Constitución, junto con garantizar el derecho de asociación y el pluralismo político, declara inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, o hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política. Además, da competencia al TC para declarar esa inconstitucionalidad.

⁸⁴ La Constitución chilena preceptúa que la calidad de ciudadano otorga el derecho de sufragio (art. 13), y que el derecho de sufragio se suspende por hallarse la persona acusada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista (art. 16) y que pierden la calidad de ciudadano los condenados por esos mismos delitos y los relativos al tráfico de estupefacientes (art. 17).

⁸⁵ La Constitución también priva del derecho de sufragio a los interdictos por demencia (art. 16).

su ciudadanía;⁸⁶ 5) el Ministerio de Justicia, que ha de notificar las personas que hubieren extinguido su responsabilidad penal en el mes anterior, todo ello dentro de los cinco primeros días del mes (arts. 17, 18, 19 y 20), y 6) los tribunales del contencioso electoral, cuando acojan una reclamación por omisión injustificada del padrón (art. 47).

Respecto de las *causas de exclusión del censo*, son las previstas en el artículo 13 de la nueva regulación y que mencioné a propósito de la actualización del censo. Lo importante desde la perspectiva de las garantías para el ciudadano es que el Servicio Electoral está obligado a informar a los electores que su derecho a sufragio ha sido suspendido o que han sido inhabilitados para votar en la siguiente elección, con indicación de la causa que dio origen a dicha suspensión o inhabilitación (art. 22).

En esta regulación y en la del artículo 3° se reconoce la diferencia entre el *registro electoral* y el *padrón electoral*, toda vez que se expresa que el registro electoral debe contener “a todos los electores potenciales”, aun cuando se encuentren “con su derecho a sufragio suspendido, o hubieren perdido la ciudadanía por cualquier causa”, de modo que ese registro sirve de base para conformar los padrones electorales que habrán de usarse en cada elección, que contendrán exclusivamente los electores con derecho a sufragio en ella (art. 3°).

El *padrón provisional* se determina ciento diez días antes de una elección o plebiscito (art. 31). Con tal fin, entre los ciento ochenta y los noventa días anteriores a una elección o plebiscito, el Servicio Electoral informa a los electores que su derecho a sufragio ha sido suspendido o que han sido inhabilitados para votar en la siguiente elección (art. 22). En el mismo plazo, comunica a los nuevos electores el hecho de su inscripción en el registro electoral, con indicación de la circunscripción electoral y la mesa receptora de sufragios donde le corresponde votar (art. 7°), ambas circunstancias con la finalidad de avanzar hacia un padrón electoral que goce de certeza, de modo que cada elector figure sólo una vez en él (art. 30).

Para coadyuvar a la consecución de ese valor de certeza, el padrón electoral provisorio obligatoriamente ha de someterse a auditorías (art. 31), las que se regulan detalladamente en el párrafo 2° del Título II de la ley. Ellas son efectuadas por dos firmas inscritas en el respectivo registro de la Superintendencia de Valores y Seguros que cumplan los requisitos fijados por el (falta el artículo indicativo “el”) Consejo del Servicio Electoral y son seleccionadas previa licitación pública por dicho Consejo, una por la mayoría, otra por la minoría. Esas firmas revisan si el padrón electoral provisorio está correcto y contiene a todos los electores conforme a la ley. Sus informes pueden sugerir modificaciones al padrón electoral, que el Servicio Electoral puede aceptar o rechazar y, además de ser públicos, tienen ante tribunales el valor de un informe pericial.

Incluso una vez auditado el padrón electoral, que debe estar listo setenta días antes de una elección o plebiscito, aún puede ser objeto de reclamación (art. 32).

El *derecho de reclamación* se reconoce a los electores y otros entes interesados (partidos políticos, candidatos independientes) en casos de omisión injustificada del

⁸⁶ Constitucionalmente, el Senado está facultado para rehabilitar la ciudadanía de quienes la hubieren perdido por condena por delito terrorista y tráfico de estupefacientes (art. 17 y 53, N°4).

padrón auditado o registro con datos erróneos. Para satisfacer esa pretensión se establece un procedimiento contencioso administrativo: se presenta el reclamo ante el Tribunal Electoral Regional y su fallo es recurrible ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Del mismo modo que ocurre en la legislación comparada, los plazos para reclamar y para fallar son breves (diez días cada uno), y cuando proceda informe del Servicio Electoral, éste debe emitirlo en cuatro días. Cuando el Tribunal dé lugar a la reclamación, ordenará la incorporación del reclamante o electores afectados al padrón electoral (art. 47).

Dentro de esta idea de conseguir un registro electoral y, en consecuencia, un padrón electoral limpio, la nueva legislación confiere vital importancia al *domicilio*. En efecto, confiere al elector la posibilidad de actualizarlo ante el Servicio de Registro Civil con ocasión de la obtención o renovación de cédula de identidad o pasaporte (art. 24); ante el propio Servicio Electoral, mediante solicitud escrita firmada por el peticionario en formularios especialmente diseñados por ese organismo, donde declarará bajo juramento su nuevo domicilio electoral (art. 25); ante el Consulado, en el caso de ciudadanos chilenos residentes en el extranjero (art. 25), o ante otros organismos públicos, en la medida en que el Servicio Electoral convenga con ellos la recepción de solicitudes de cambio de domicilio electoral (art. 26).

Una vez resueltas las reclamaciones, el Servicio Electoral determina el *padrón electoral definitivo* treinta días antes de la elección. Se trata de una lista o nómina que se obtiene luego de que los electores han tenido la oportunidad de modificar su domicilio, de que el padrón electoral fue auditado y de que se hayan admitido las reclamaciones. Junto con este padrón, y dentro del mismo plazo, el Servicio Electoral debe confeccionar una nómina definitiva de inhabilitados, también de acuerdo a las reclamaciones acogidas. El Servicio debe publicar ambas listas en su sitio *web* (art. 33).

En definitiva, la ley establece un mecanismo complejo que busca la seguridad jurídica de que el cuerpo electoral representa con nitidez y sin discriminación a los titulares del derecho fundamental de sufragio activo. Por eso establece sanciones penales, por ejemplo, para el miembro de una mesa electoral que admita el sufragio de personas que no aparezcan en el padrón de la mesa (art. 132).

4. Conclusión

Chile se inserta entre los países con una moderna legislación sobre registro electoral, que tiene en cuenta por sobre todo la garantía de los derechos fundamentales, particularmente el de sufragio, por su vinculación con el ejercicio de la soberanía popular. Se trata de una legislación plenamente democrática, que actualiza la que estaba vigente en esta materia, elaborada por el Gobierno militar en 1986.

Se advierte el cuidado que ha puesto el legislador en dar al registro electoral el carácter de una fotografía de las personas habilitadas como electores en un momento determinado, tanto dentro del país como fuera de él.

El legislador se ha preocupado de complementar esta legislación con otra particularmente sensible, como es la que permite el acceso del Servicio Electoral

a los datos que administra el Servicio de Registro Civil e Identificación, de modo de proceder a realizar todas las pruebas que permitan llegar a la próxima elección con un sistema fiable, base de la legitimidad de las autoridades que ejercen cargos públicos representativos.

Sin embargo, aprecio dos deficiencias que quedan pendientes para que el legislador las aborde en un futuro espero no muy lejano.

En primer término, algo grave: continúa sin garantizarse el derecho de sufragio de los privados de libertad, con lo cual no puede aseverarse que los ciudadanos chilenos se encuentran, en todo momento y circunstancia, en posibilidad de ejercer su derecho de sufragio, lo cual es particularmente serio respecto de aquellas personas que están presas sin estar condenadas. Para ajustarse a la Constitución, será necesario implementar una política reglamentaria y estructural que permita el ejercicio igualitario del sufragio en los centros penitenciarios, predeterminando las condiciones bajo las cuales los privados de libertad puedan votar.

En segundo lugar, algo práctico y casi doméstico: en ninguna de sus previsiones la nueva ley asegura que el elector podrá sufragar en el colegio electoral más cercano a su domicilio, lo cual, mediante el uso de modernas tecnologías, podría haber sido un objetivo fácilmente alcanzable con el registro automático formado sobre la base del domicilio del votante. El espíritu democrático y participativo -en definitiva, cívico-del ciudadano, base del pluralismo y la tolerancia, se forma en el hogar, por lo que es muy deseable que, aprovechando que ahora los colegios electorales son mixtos, el Estado fomente que la familia acuda entera y unida a depositar su sufragio en el mismo lugar.

Bibliografía

- DHAMI, Mandeep K., “La política de privación del sufragio a los presos: ¿una amenaza para la democracia?”, en *Revista de Derecho de la Universidad de Valdivia*, Vol. XXII, Nº2, diciembre de 2009, pp. 121-135.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, 2ª ed., Colex, Madrid, 2008.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho Electoral Español. Normas y procedimientos*, Tecnos, Madrid, 1996.
- MURILLO MONTOYA, Carlos Alberto, “Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses”, en *Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, Nº 8, primer semestre 2009.⁸⁷
- NAVARRO, Carlos, “El voto en el extranjero”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter et alii (compiladores) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2007.
- SANTOLAYA MACHETTI, Pablo, *Manual de Procedimiento Electoral*, 3ª edición, Ministerio de Justicia e Interior de España, 1995.
- URRUTY, Carlos Alberto, “Los Registros Electorales”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter et alii (compiladores) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, 2007.
- VANDELLI, Luciano, *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta, Madrid, 2007.

Legislación:

- Argentina: Ley 19.945, Código Electoral Nacional.⁸⁸
 Ley 19.108, sobre Organización de la Justicia Electoral Nacional, de 1971.⁸⁹
 Decreto 935/2010, Reglamenta la incorporación de nuevas tecnologías en el Registro Nacional de Electores.⁹⁰
- Bolivia: Ley del Régimen Electoral, ley 026, de 30 de junio de 2010.⁹¹
 Ley del Órgano Electoral Plurinacional, ley 018, de 16 de junio de 2010.⁹²

⁸⁷ En http://www.tse.go.cr/revista/art/8/Murillo_Montoya.pdf.

⁸⁸ En http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_aletorales/dine/infogral/legislacion_electoral.php?idName=asuntos&idNameSubMenu=dialogoPolitico&idNameSubMenuDer=dialogoPoliticoLegislacion.

⁸⁹ Modificada por las leyes 19.277, 20.080, 22.866 y 26.215. En [http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/argentina/Legislacion/ley-19108-organizacio%CC%81n-justicia-nacional-electoral\(05.2.2012\)](http://www.jurisprudenciaelectoral.org/paises/argentina/Legislacion/ley-19108-organizacio%CC%81n-justicia-nacional-electoral(05.2.2012))

⁹⁰ En <http://www.iurislex.com.ar/2010/07/01/decreto-9352010.html>

⁹¹ En <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1888> (17.12.2011).

⁹² En <http://es.scribd.com/doc/33241643/Ley-del-Organismo-Electoral-Plurinacional-de-Bolivia>

- Chile: Constitución Política de 1980.
Ley 18.460, orgánica constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, de 15 de noviembre de 1985.
Ley 18.556, sobre Inscripciones electorales y Servicio Electoral, de 1 de octubre de 1986.
Ley 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, de 6 de mayo de 1988.
Ley 20.568, Regula la inscripción automática, modifica el Servicio Electoral y moderniza el sistema de votaciones, de 31 de enero de 2012.
- Colombia: Constitución Política de 1991.⁹³
Código Electoral, contenido en el decreto 2241, de 15 de julio de 1986, dictado por delegación legislativa de la ley 96, de 1985.⁹⁴
Decreto ley 1010, de 2000, sobre organización de la Registraduría Nacional del Estado Civil.⁹⁵
Ley 1070 de 2006, de 31 de julio, sobre voto de extranjeros residentes en Colombia.⁹⁶
- España: Ley 5/1985, de 19 de junio, orgánica del Régimen Electoral General.
Europa: DIRECTIVA 94/80/CE DEL CONSEJO, de 19 de diciembre de 1994, por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.⁹⁷
- México: Constitución Política.⁹⁸
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 2008.⁹⁹
- Perú: Constitución Política del Perú.
Ley 26.859, orgánica de Elecciones, de 1 de octubre de 1997.¹⁰⁰

(18.12.2011).

⁹³ En http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=152 (18.12.2011).

⁹⁴ En http://www.moe.org.co/webmoe/index.php?option=com_content&view=article&id=149&Itemid=152 (18.12.2011). Hago presente que el 27 de mayo de 2011 se dictó el decreto 1870, por el cual se crea la Comisión para la Redacción del Código Electoral.

⁹⁵ En http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2000/decreto_1010_2000.html (19.12.2011).

⁹⁶ En <http://www.registraduria.gov.co/Congreso-de-Colombia-Ley-No-1070.html> (19.12.2011).

⁹⁷ En <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:ES:PDF>.

⁹⁸ En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (20.12.2011).

⁹⁹ En <http://www.pgr.gob.mx/Que%20es%20PGR/Documentos/cofipe.pdf> (20.12.2011).

¹⁰⁰ En http://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/ley_organica_menu.html.

IV

Carácter laico, religiones y garantías constitucionales*

Guillaume Drago**

Resumen

El artículo analiza la laicidad, concepto clave del sistema jurídico francés, sus interpretaciones según los períodos históricos y los ámbitos de aplicación, sus fuentes normativas, la jurisprudencia de los tribunales de justicia franceses, especialmente administrativos, y de los comunitarios que al aplicar las normas supranacionales han reconocido las tradiciones constitucionales de sus miembros. Así, se abordan los puntos de contacto de la laicidad con los derechos fundamentales, en particular con las libertades de conciencia, religiosa, de ejercicio de los cultos, así como con el orden público y con el rol del Estado en la vida comunitaria, centrándose en la educación.

Abstract

This article analyzes secularity (laïcité) as a key concept in the French legal system, its different meanings, depending on historical periods or regulatory fields; and its legal sources. This article also presents the jurisprudence of the French courts of justice, especially administrative courts, and the European courts' jurisprudence, which have recognized constitutional traditions of their states members. Furthermore, the article shows contact points between secularity and civil rights, particularly freedom of conscience, freedom of religion and freedom of cults, as well as the relation between secularity and the concepts of public order and the role of the state in social life, focusing in educational matters.

* Transcripción de la conferencia dictada el día 28 de octubre de 2011 en la sede protocolar de Santiago de la Cámara de Diputados, organizada por la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Chile y copatrocinada por la Embajada de Francia y la Alianza Francesa. Traducción de Rodrigo Troncoso.

** Doctor en Derecho por la Universidad Paris II. Es director del Instituto Cujas, agrupación de investigación en Derecho Público y profesor de la Universidad Panthéon-Assas Paris II, Francia. Fue Decano de la Facultad de Derecho y de Ciencia Política de Rennes, y consejero técnico encargado de las relaciones con las organizaciones profesionales del Ministro de Educación Superior y de Investigación, François Fillon.

1. La laicidad de Francia

Laicidad, o carácter laico¹, es una palabra específicamente francesa y quizá intraducible. En palabras del profesor Jean Rivero “huele a pólvora”². En todo caso, desde el punto de vista jurídico, el término no tiene en Francia definición legislativa, aunque impregna toda una parte de la legislación francesa. Por ejemplo, en la famosa ley del 9 de diciembre de 1905, Ley de Separación de las Iglesias y el Estado, no hay una definición. Esta palabra, que Jean Morangue³ califica como una de las palabras claves del sistema jurídico francés, posee sentidos diferentes según los períodos y los ámbitos de aplicación.

El principio del carácter laico está sin embargo consagrado en los textos constitucionales franceses. Él se encuentra en el artículo primero de la Constitución del 4 de octubre de 1958⁴, que declara “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Ella asegura la igualdad ante la ley de todos sus ciudadanos, sin distinción de origen, raza, o de religión. Ella respeta todas las creencias”. El artículo primero de la Constitución de 1946 lo decía ya en su Preámbulo, conservado en el bloque de constitucionalidad actual, indicando en su punto 13 que “la organización de la Educación Pública gratuita, y laica, a todos los niveles, es un deber del Estado”. Esto no nos dice lo que es el carácter laico, pero le confiere valor constitucional, esto significa, el más alto valor en la jerarquía de las normas.

Este concepto no ha sido fijado, pero su alcance ha dado lugar a precisiones importantes, particularmente de parte de la jurisdicción administrativa⁵. La laicidad no es en realidad, una pura cuestión de terminología o de definiciones. Esta noción se relaciona con las libertades fundamentales en numerosos aspectos, pero además debe entrar en relación con la noción de orden público. De este modo la laicidad debe equilibrarse con las cuestiones de la libertad de conciencia, la libertad de religión, del libre ejercicio de los cultos, pero también del respeto a la libertad del otro y de las eventuales perturbaciones del orden público que pueden provocar algunas manifestaciones religiosas.

Instalada en lo más alto de la jerarquía de las normas francesas, el carácter laico es por lo tanto una noción fundamental del derecho francés y un principio que se impone, en primer lugar a los poderes públicos, así como a algunas actividades. Pero, la laicidad no es el único modo de relación entre los cultos, organizados o no en una Iglesia, con el Estado francés. El régimen de Concordato, aún en vigor por razones históricas en Alsacia – Mosela⁶, es otro modo de relación que coexiste con el

¹ Se ha traducido *laïcité* indistintamente como laicidad o carácter laico (N. del T.).

² Rivero, Jean, La notion juridique de laïcité, Recueil Dalloz, 1949, chronique, p. 147.

³ Cf. V° Laïcité, en D. Alland et S. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, PUF.

⁴ Actualmente vigente (N. del T.).

⁵ En Francia hay dos jurisdicciones separadas, cada una con su tribunal superior: la administrativa regida por el Consejo de Estado y la civil, comercial, económica, financiera, social y penal cuya corte superior es la Corte de Casación” (N. del T.).

⁶ La región fue objeto de conflictos y disputas continuos entre Francia y Alemania, cambiando sucesivamente de soberanía entre ambas naciones en 1871, 1918 y 1945. Así, tras la guerra franco-prusiana de 1870, la mayor parte de Alsacia junto con parte del territorio de Lorena, más tarde

principio fundamental de la laicidad de la República.

No existe definición legislativa del carácter laico, no se la encuentra ni siquiera en la Ley de Separación de las Iglesias y el Estado, siendo que esta ley aparece a los ojos de todos como la expresión más emblemática de la laicidad. Y esto justamente porque el carácter laico es un concepto, un principio, una suerte de ideal, lo que Émile Poulat⁷ llama “la idea laica” que encuentra su expresión en un conjunto de leyes, reglamentos y sobre todo en la jurisprudencia, particularmente de la justicia administrativa. El concepto de laicidad por lo tanto no es fijo, pero su alcance “tampoco es susceptible de cualquier interpretación”⁸.

La definición del carácter laico se puede orientar en dos direcciones posibles. La primera definición destaca la neutralidad del Estado respecto a la religión, como una ignorancia voluntaria del hecho religioso en la sociedad y en las relaciones entre la sociedad y los poderes públicos⁹. Esta noción se articula en varios puntos: “libertad de conciencia, igualdad de derecho de las opciones espirituales y religiosas, neutralidad del poder político”, según la definición dada en la introducción del Informe de la Comisión Stasi¹⁰. La segunda definición es más activa, en el sentido que le impone al Estado una vigilancia en la abstención de toda consideración del hecho religioso y de las instituciones religiosas, sancionando toda intrusión de la religión, cualquiera que ella sea, en la vida pública. Ella se acompaña de una “laicidad de combate o militante” que se opone frontalmente a las religiones, para buscar arrinconarlas sólo a la esfera privada. Estas dos definiciones y las concepciones de laicidad reposan sobre un postulado según el cual la religión pertenece únicamente a la vida privada de los individuos, de sus opciones y en definitiva del ejercicio de su libertad. En cierto sentido estas concepciones no reconocen el hecho religioso más que como una acción individual, personal, basada en la vida privada, negando por esa vía el aspecto comunitario y público de la religión que se expresa en la práctica en instituciones religiosas, según los casos en una jerarquía religiosa, en lugares de culto, en una organización social y en actividades colectivas.

Para presentar la relación existente entre el concepto de Carácter Laico y los Derechos Fundamentales vamos a abordar primero una presentación de las fuentes (1), luego se mostrarán cuáles son los dominios de aplicación de la laicidad (2), antes de subrayar algunas cuestiones contemporáneas (3).

constituido en el departamento de Mosela, fueron anexionadas al Imperio Alemán. Sin embargo, en 1918 al finalizar la Primera Guerra Mundial, Alemania tuvo que cederla nuevamente a Francia.

La disolución de las órdenes religiosas, entre 1902 y 1904, y la separación de Estado e Iglesia en 1905, que suprimió toda subvención económica, no fueron aplicadas en Alsacia-Mosela en la época alemana, pues se encontraban aún bajo el Concordato de 1801, suscrito entre la Francia revolucionaria, dirigida por Napoleón Bonaparte, y la Santa Sede, ocupada por el Papa Pío VII.

⁷ Poulat, Émile, *Pour une véritable culture laïque*, E.D.C.E., n° 55, 2004, p. 445.

⁸ Consejo de Estado, E.D.C.E., n° 55, *Rapport public 2004, Considérations générales. Un siècle de laïcité*, La documentation française, 2004, p. 241 y ss., especialmente p. 247.

⁹ Es la concepción defendida por Jean Rivero en su crónica antes citada.

¹⁰ Stasi, Bernard et. al. *Laïcité et République*, 2003, p. 21.

2. Las fuentes

Una de las dificultades en el estudio de las fuentes jurídicas del carácter laico se debe a la ausencia de una definición universal o al menos ampliamente reconocida de la laicidad. En cambio existen múltiples fuentes, tanto francesas como internacionales, respecto a la libertad de religión, a la libertad de cultos y a la libertad de conciencia. En la medida que la laicidad pasa por la neutralidad de los poderes públicos respecto a la religión, los textos que enuncian los principios de libertad religiosa, de la libertad de conciencia y la libertad de cultos, constituyen en cierto modo la expresión de una cierta forma de laicidad, en el sentido de la neutralidad. Por esta razón debe hacer referencia a ellos.

2.1. Historia

Para el Derecho Francés es útil hacer un breve recuento de los textos desde 1789, más aún si algunos de estos textos tienen aún valor jurídico. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 proclama claramente en su artículo 10 la libertad de conciencia, diciendo que “nadie puede ser molestado por sus opiniones, incluso religiosas, en la medida que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley”. La Declaración proclama igualmente en su artículo 11 la libertad de opinión y de expresión, tal como la libertad de comunicación y de prensa, al enunciar que “la libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede por lo tanto hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder de los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley”. Recordemos que la Declaración de 1789 tiene hoy todavía pleno valor constitucional y que el Preámbulo de la Constitución de 1958 la integra en su bloque de constitucionalidad.

La historia revolucionaria ilustra las dificultades de las relaciones entre las Iglesias y el Estado y la emergencia de la distancia entre ellos. Así por ejemplo, el decreto del 7 de noviembre de 1789 que pone los bienes eclesiásticos a disposición la Nación, o la Constitución Civil del Clero del 12 de julio de 1790 que crea una nueva organización de la Iglesia en Francia y hace de los miembros del clero asalariados del Estado, ilustran bien las relaciones pasionales entre los Poderes Públicos franceses y los Cultos. La primera Constitución francesa de 1791, por una parte indica que “la ley no reconoce ni los votos religiosos ni ningún otro compromiso que sea contrario a los derechos naturales y civiles: (...)» y garantiza, al mismo tiempo, “como derechos naturales y civiles la libertad (...) de ejercer el culto religioso al que uno está ligado” (Preámbulo y título Primero).

La Constitución de 1793 reconoce “el libre ejercicio de los cultos (art. 7) y la de 1795 “no reconoce ningún voto religioso ni ningún compromiso contrario a los derechos naturales del hombre (art. 352), pero admite que « nadie puede ser impedido de ejercer, conformándose a las leyes, el culto que ha elegido. Nadie puede ser forzado a contribuir a los gastos de un culto. La República no hace contribuciones a ningún culto” (art. 354). Los regímenes siguientes recrean un lazo con el hecho

religioso, sea por la firma del Tratado de Concordato de 1801 entre el Papa y Bonaparte, que reconoce a la religión católica como aquella de “la gran mayoría de los ciudadanos franceses” y organiza, sea en los artículos orgánicos, sea en un texto de 1808, las relaciones con los cultos protestante e israelita.

La Carta de 1814 proclama la libertad de cultos, pero convierte la religión católica en religión de Estado. Del mismo modo, la Carta de 1830 indica que “cada quien profesa su religión con igual libertad y obtiene para su culto la misma protección” (art. 5)¹¹, mientras en el artículo 6 enuncia que “los ministros de la religión católica, apostólica y romana, profesada por la mayoría de los franceses, así como aquellos de los otros cultos cristianos, reciben pagos del Tesoro Público”. La Constitución republicana de 1848 retoma los mismos principios estableciendo que “cada quien profesa libremente su religión y obtiene del Estado, para el ejercicio de su culto, la misma protección. Los ministros, sean de los cultos actualmente reconocidos por la ley, o aquellos que serán reconocidos en el futuro, tienen derecho de recibir un pago del Estado” (art. 7). La Constitución de 1852 no hace referencia más que a los “grandes principios proclamados en 1789, que son la base del derecho público de los franceses” (art. 1). Y las leyes constitucionales de 1875, que organizan los poderes públicos de la III República no tratan las libertades constitucionales protegidas. La Constitución de 1946 indica finalmente en su artículo primero que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social”.

2.2. Fuentes constitucionales

La Constitución del 4 de octubre de 1958, actualmente en vigor, enuncia como se ha mencionado, que “Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Ella asegura la igualdad ante de la ley de todos los ciudadanos, sin distinción de origen, raza, o de religión. Ella respeta todas las creencias”. Y como se sabe, la Constitución integra las disposiciones de la Declaración de 1789 y aquellas del preámbulo de 1946 en el bloque de constitucionalidad, por referencia del Preámbulo de 1958 y por jurisprudencia del Consejo Constitucional. Este Preámbulo de 1946 enuncia en su apartado 13 que “la organización de la educación pública, gratuita y laica es un deber del Estado”. Estas reglas constitucionales enuncian en realidad tres principios jurídicos. El primero, del que ya hemos hablado, es el de la neutralidad del Estado respecto al hecho religioso. El segundo principio es el de la igualdad de todos y cada uno ante la ley, haciendo eco al Artículo 1º de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (“Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden estar fundadas más que sobre la utilidad común”). Esta igualdad excluye la diferenciación según la religión, según el estatuto de las personas y de su origen cultural o étnico, dos caracteres que a menudo están ligadas al ejercicio de una religión. El tercer principio es la clara obligación para el Estado en el ámbito de la Educación, de organizar una Educación gratuita y laica, para todos los niveles, desde el primario a la educación superior.

¹¹ Norma tomada de la Carta de 1814.

El carácter laico no es un valor absoluto que se impondría necesariamente sobre otros principios del mismo valor constitucional. Debe ser conciliado con las otras reglas constitucionales siguiendo un método y un razonamiento que han pasado a ser clásicos, ejercidos por el Consejo Constitucional. Es en efecto, en el ejercicio del control constitucional de la ley, que el Consejo Constitucional va definiendo poco a poco los principios de la laicidad, por delimitación de principios que le son antinómicos.

En primer lugar el Consejo ha mostrado que las disposiciones del Preámbulo de 1946 que impone al Estado la organización de una educación pública, gratuita y laica a todos los niveles “no significa excluir la existencia de la educación privada, ni tampoco el otorgamiento de una ayuda del Estado a esta educación, en las condiciones definidas por la ley”, porque existe un principio de libertad de enseñanza que “constituye uno de los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República, reafirmados por el Preámbulo de la Constitución de 1946 y al que la Constitución de 1958 ha conferido valor constitucional”¹². Y en la misma decisión el Consejo recuerda igualmente que la libertad de conciencia de los profesores es también un principio fundamental reconocido por las leyes de la República, con valor constitucional, obtenido tanto del artículo 10 de la Declaración de 1789, como del apartado 5 del Preámbulo de 1946 según el cual “nadie puede ser perjudicado en su trabajo ni en su empleo a causa de sus orígenes, de sus opiniones o de sus creencias”.

La jurisprudencia posterior confirma el principio de la libertad de enseñanza para la educación superior¹³ y precisará el contenido de esta libertad que implica el carácter obligatorio de la ayuda del Estado a los establecimientos de educación privada¹⁴ y la obligación de respeto al carácter propio” de los establecimiento de educación privada¹⁵, y el Consejo agregó que si esta obligación “no puede ser interpretada como autorización a atentar contra la libertad de conciencia de los profesores, lo que tiene valor constitucional, impone a estos docentes la observación de un deber de reserva”. Detrás de esta terminología del “carácter propio” se debe comprender el respeto a las convicciones religiosas y las orientaciones pedagógicas que de ellas se desprenden en los establecimientos de educación privada.

Otros principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República hacen referencia a la laicidad, porque pueden referirse a las relaciones entre la expresión de las convicciones religiosas, a la organización de actividades del culto, o en un sentido más amplio a la libertad de expresión y de comunicación y a las actividades públicas que necesitan el respeto de ciertas libertades. De este modo el Consejo Constitucional reconoce como un principio fundamental reconocido por las leyes de la República la libertad de asociación¹⁶, la libertad de comunicación

¹² Decisión N° 77-87 DC, 23 de noviembre de 1977, Liberté d’enseignement et de conscience, Rec. 42, reproducido en L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 13^e ed., Dalloz, 2005, n° 24.

¹³ N° 99-414 DC, 8 de julio de 1999, Rec. 92.

¹⁴ N° 84-184 DC, 29 de diciembre de 1984, Rec. 54 y n° 84-185 DC, 18 de enero de 1985, Rec. 36.

¹⁵ N° 84-185 DC, antes citada.

¹⁶ N° 71-44 DC, 16 de julio de 1971, Rec. 29.

de las opiniones¹⁷, el respeto a la vida privada¹⁸, definiendo así ciertos límites a las intervenciones públicas.

En 2004 el Consejo Constitucional sometió a examen la compatibilidad del Tratado que establecía una Constitución para Europa, con la Constitución Francesa. El Tratado y su proyecto de Constitución Europea estaban destinados a remplazar los distintos tratados que habían creado las Comunidades Europeas y la Unión Europea. El examen dio lugar a una puesta al día del lugar del principio del Carácter Laico dentro del orden constitucional francés. El artículo II-70 del Tratado, que codificaba la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se refiere a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Enunciaba en su numeral 1º, que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicción, así como a la libertad de manifestar su religión o su convicción individualmente o colectivamente, en público o en privado, por el culto, la educación, las prácticas o el cumplimiento de ritos”. La expresión de estas libertades es mucho más liberal que la definición francesa y se trataba para el Consejo Constitucional de confrontar los elementos del artículo 1 de la Constitución, que define a Francia como una República laica.

El Consejo enuncia en su decisión del 19 noviembre de 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*¹⁹ que « si el primer párrafo del artículo II-70 reconoce el derecho de cada persona, individual o colectivamente, de manifestar, por sus prácticas, su convicción religiosa en público, las explicaciones de la Presidencia²⁰ precisan que el derecho garantizado por este artículo tiene el mismo sentido y el mismo alcance que el garantizado por el artículo 9 de la Convención Europea de Protección a los Derechos Humanos y a las Libertades Fundamentales; que se encuentra sometido a las mismas restricciones, considerando particularmente la seguridad pública, la protección del orden y de la salud y la moral públicas, así como la protección de derechos y las libertades de todos; que el artículo 9 de la Convención ha sido constantemente aplicado por la Corte Europea de Derechos Humanos, y para terminar, en la decisión citada²¹, en armonía con la tradición constitucional de cada Estado Miembro; que de este modo la Corte ha tomado nota del valor del principio de laicidad reconocido en varias tradiciones constitucionales nacionales y deja a los Estados un amplio margen de apreciación para definir las medidas más apropiadas tomando en cuenta sus tradiciones nacionales, a fin de conciliar la libertad de cultos con el principio de laicidad; que en estas condiciones, son respetadas las disposiciones del artículo 1º de la Constitución Francesa en cuyos términos “Francia es una República laica”, lo que prohíbe a cualquier persona a valerse de sus creencias religiosas para no someterse a las reglas comunes que rigen las relaciones entre las colectividades públicas y los particulares”.

¹⁷ N° 82-141 DC, 27 de julio 1982, Communication audiovisuelle, Rec. 48.

¹⁸ N° 94-352 DC, 18 de enero de 1995, Vidéosurveillance, Rec. 170: “el no reconocimiento del derecho al respeto por la vida privada puede ser de naturaleza a causar daño a la libertad individual”.

¹⁹ N° 2004-505 DC, Rec. 173.

²⁰ La Presidencia de la Convención que elaboró la Carta (N. del T.).

²¹ Corte Europea de Derechos Humanos, 29 de junio de 2004, Leyla Sahin c/ Turquía (prohibición del velo islámico en las universidades turcas).

La decisión del Consejo Constitucional debe ser comprendida en primer lugar en su contexto francés, que es el de los debates relativos al uso del “velo islámico” en los establecimientos escolares públicos y la declaración del Consejo de Estado, publicada poco antes, afirmando la compatibilidad de esta ley con el artículo 9 de la Convención Europea de los Derechos Humanos²². Es necesario agregar enseguida el reconocimiento, por la Corte Europea de Derechos Humanos, del principio de laicidad como “uno de los principios fundadores del Estado que se corresponde con la preeminencia del derecho y con el respeto de los derechos humanos y con la democracia”²³. Se puede simplemente destacar, como lo hacen los comentaristas de la decisión en la publicación citada²⁴ que se pone el acento en el carácter limitante del principio de laicidad, lo que se traduce en una fuerte exigencia de neutralidad del Estado, y también de una discreción de los ciudadanos en el ejercicio de sus convicciones religiosas, mientras la Constitución enuncia también que la República respeta todas las creencias y que el propio Consejo Constitucional le ha dado valor constitucional a la libertad de conciencia. La decisión del 19 de noviembre del 2004 viene más bien, en ese punto, de una laicidad activa que de una neutralidad acogedora.

2.3. Fuentes europeas

Acabamos de ver que las fuentes europeas, los organismos de las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa, enuncian más los principios de la libertad y de la tolerancia religiosa que un principio de la laicidad del Estado o de las instituciones públicas. El artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo II-70 del Tratado que establecería una Constitución para Europa, que toma ampliamente los elementos de la Convención, instalan los principios de libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. La Convención agrega solamente, en el punto 2° del artículo 9, que la libertad de manifestar su religión o sus convicciones no puede ser objeto de otras restricciones que las que estén previstas por la ley, constituyendo las medidas necesarias en una sociedad democrática para asegurar la seguridad pública, a la protección del orden, de la salud o de la moral pública, o a los derechos y libertades de los demás. No se encuentra de ningún modo el enunciado de algún principio de laicidad, pero en cambio sí hay límites, fijados por ley, al ejercicio de convicciones, incluidas las religiosas, cuando estas son susceptibles de ser una amenaza al orden público en el sentido más amplio.

En lo que se refiere al derecho comunitario, éste respeta los derechos fundamentales, incluidos aquellos de la Convención Europea de Derechos Humanos, lo que expresa en términos generales el artículo 6 § 2 del Tratado sobre la Unión Europea: “La Unión Europea respeta los derechos fundamentales tal como son

²² C.E., 8 de octubre de 2004, Union française pour la cohésion sociale.

²³ Corte Europea de Derechos Humanos, Gran Sala 13 de febrero de 2003, Refah Partisi c/ Turquía, citado por Favoreu, L. y Philip, L., Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, commentaire de la décision du 19 Novembre 2004, 13 ed., Dalloz, 2005, n° 51, § 48.

²⁴ Ob. Cit.

garantizados por la Convención Europea de Protección de los Derechos Humanos, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados Miembros, en tanto que principios generales de derecho comunitario”. Esta regla general incluye la libertad de conciencia y de religión, a la que se agrega el artículo 13 del Tratado que instituye las Comunidades Europea, el que prevé que el Consejo de Ministros tome las medidas destinadas a combatir las diversas formas de discriminación, incluyendo aquellas fundadas sobre la religión o las convicciones.

El Tratado que establecería una constitución para Europa, si un día llega a entrar en vigor, integra en su segunda parte la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en Niza el 2000. Ésta inscribe en su artículo II-70 un largo principio de respeto de la libertad religiosa, retomando, como se ha dicho, los términos de la Convención Europea. Podemos recordar que el Preámbulo de esta carta había dado lugar a protestas, en particular en Francia, en nombre del principio de laicidad, porque se reconocía “la herencia cultural, humanista y religiosa de Europa”. La posición, bastante crispada de Francia, condujo a inscribir en el Preámbulo de la Carta, integrado al Tratado que establecería una Constitución para Europa que “consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión se funda sobre valores indivisibles y universales de la dignidad humana, de libertad, igualdad y solidaridad; ella reposa el principio de la democracia y el principio del Estado de Derecho”. En su título VI consagrado a « la vida democrática de la Unión » el artículo I-52 trata sobre el “Estatuto de las Iglesias y las Organizaciones No Confesionales” y enuncia en tres puntos que “la Unión respeta y no prejuzga el status del que se benefician, en virtud del derecho nacional, las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas en los Estados Miembros. La Unión respeta igualmente el status del que se benefician, en virtud del derecho nacional, las organizaciones no confesionales. Reconociendo su identidad y su contribución específica, la Unión mantiene un diálogo abierto, transparente y regular con sus iglesias y organizaciones”. La actitud de la Unión Europea es entonces de neutralidad que se puede calificar de acogedora, en la medida que ella establece lazos con las diversas iglesias, confesiones y organizaciones filosóficas presentes en Europa, asegurándoles un reconocimiento, pero dejando a los Estados Miembros la fijación de sus relaciones con estas iglesias y organizaciones.

En lo que concierne a la jurisprudencia de las cortes europeas, éstas no han sido indiferentes respecto a las cuestiones religiosas. La Corte de Justicia de la Comunidad Europea de Luxemburgo reconoce así la libertad de religión para los agentes de las instituciones comunitarias²⁵. La Corte reconoce también que la prohibición de trabajar el domingo puede constituir una restricción a la libre circulación de mercaderías, justificada por razones de moral pública, de seguridad pública, de orden público o de protección de la salud, en el sentido del artículo 31 del Tratado que instituyó las Comunidades Europeas²⁶. La actitud de la Corte de

²⁵ Corte de Justicia de la Comunidad Europea, 27 de octubre de 1976, *Vivien Prais c/ Consejo*, aff. 130/75, Rec. 1589.

²⁶ Corte de Justicia de la Comunidad Europea, 12 de noviembre de 1996, *Royaume-Uni c/ Consejo*, aff. C-84/94, Rec. I-6609.

Luxemburgo ha sido en todo caso bastante respetuosa de la posición de los Estados Miembros respecto a la manera como ellos reglamentan las actividades religiosas.

En lo que se refiere a la Corte Europea de Derechos Humanos de Estrasburgo, su actitud no es demasiado diferente. Ella se asegura por cierto de la aplicación efectiva de la libertad de religión enunciada en el artículo 9 de la Convención Europea de Derechos Humanos, pero lo considera inicialmente como parte del fuero nacional. Esta libertad puede soportar limitaciones, sólo si ellas son necesarias en una sociedad democrática²⁷. La Corte de Estrasburgo no desea imponer un modelo uniforme de las relaciones Iglesias – Estado “tomando en consideración el margen de apreciación que es necesario dejar a cada Estado, especialmente en lo que se refiere al establecimiento de las delicadas relaciones entre las Iglesias y el Estado”²⁸. La Corte reconoce también la legitimidad para el Estado, en este caso Turquía, de proceder a la disolución de un partido político cuando el programa de este último atenta contra el principio de laicidad inscrito en la Constitución Turca, en este caso los órganos de la Convención Europea estimaron que “el principio de la laicidad es ciertamente uno de los principios fundadores del Estado, lo que se corresponde con la preeminencia del derecho y el respeto de los Derechos Humanos y la Democracia”²⁹. Cuando se trata de los usuarios de los servicios públicos, la Corte admite, por ejemplo, la prohibición del velo islámico en las universidades turcas “considerando las especificidades de la sociedad democrática turca”, en la medida que esta prohibición sea proporcional al objetivo perseguido y que sea justificada por el respeto de los principios de la igualdad y la laicidad³⁰.

No es claro que una solución tan restrictiva sea aplicable del mismo modo en las universidades francesas, teniendo en cuenta la tradición liberal que las caracteriza, a pesar del principio constitucional de laicidad y de las exigencias de orden público, a pesar de la publicación en 2004 de una Guía: *Laicidad y Educación Superior*, por la Conferencia de Rectores de Universidad. En lo que respecta a los funcionarios públicos, la Corte estima que el uso del velo islámico por una profesora básica del Cantón de Ginebra justifica la medida tomada contra ella porque “parece difícil conciliar el uso del velo islámico con el mensaje de tolerancia, de respeto por los demás y de no discriminación que, en una democracia, todo profesor debe transmitir a sus alumnos”³¹. Finalmente la Corte admite que se adopten sanciones contra un militar dedicado a un proselitismo religioso incompatible con su estatuto funcionario³².

En resumen, la jurisprudencia de la Corte de Luxemburgo y de la Corte de Estrasburgo defiende la libertad de religión, pero admite también limitaciones al

²⁷ Corte Europea de Derechos Humanos, 25 de mayo de 1993, Kokkinakis c/ Grecia, Série A, n° 260 A.

²⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, 27 de junio de 2000, Cha'are Shalom ve Tsedek c/ Francia.

²⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, 13 de febrero de 2003, Refah Partisi (Parti de la Prospérité) y otros c/ Turquía.

³⁰ Corte Europea de Derechos Humanos, 29 de junio de 2004, Leyla Sahin c/ Turquía; jurisprudencia confirmada por la Gran Sala de la Corte Europea de Derechos Humanos: 10 de noviembre de 2005; v. AJDA 2005, p. 2149.

³¹ Corte Europea de Derechos Humanos, 15 de febrero de 2001, Dahlab c/ Suiza.

³² Corte Europea de Derechos Humanos, 1° de julio de 1997, Kalaç c/ Turquía.

ejercicio de esta libertad de religión, por razones de orden público, de seguridad pública, según los principios proclamados por los Estados, incluido el principio de laicidad, que no se considera incompatible con la libertad religiosa.

2.4. Fuentes legislativas

La Revolución Francesa constituye la primera manifestación de las leyes de laicización, como la que laicizó el Registro Civil en 1792. Pero será al final del siglo XIX que se va a manifestar en la política francesa una laicidad militante, cuando los republicanos ocupan largo tiempo el gobierno y la Tercera República se instala claramente³³.

Una ley de 1884 suprime las plegarias públicas que se imponían en ciertas ceremonias oficiales. La ley del 1° de julio de 1901 sobre las asociaciones es una manera de crear un modelo de organización distante de las congregaciones religiosas, al crear un régimen estricto de autorización de las congregaciones. La ley del 4 de diciembre de 1902 crea, incluso, un delito de congregación, en el caso de apertura o funcionamiento de una congregación no autorizada, y finalmente la ley del 7 de julio de 1904 prohíbe toda función de enseñanza para los miembros de las congregaciones religiosas, legislación que no fue derogada hasta 1940 y 1942 por el régimen de Vichy, que permitió el reconocimiento de las congregaciones religiosas por decreto emitido luego de un informe aprobatorio del Consejo de Estado. Esta disposición subsiste hasta hoy.

La ley del 9 de diciembre de 1905 consagra la Separación de las Iglesias y el Estado, instalando los principios fundamentales de las relaciones Iglesias –Estado en sus primeros artículos, que es necesario citar: “Artículo 1°.- La República asegura la libertad de conciencia. Ella garantiza la libertad de cultos, con las solas restricciones promulgadas a continuación en el interés del orden público.- Art. 2.- La República no reconoce, ni financia ni subvenciona ningún culto [...]”. Se le puede agregar el artículo 28 que “prohíbe en el futuro levantar o instalar, ningún símbolo o emblema religioso sobre los monumentos públicos, ni sobre ningún emplazamiento público, con excepción de los edificios que sirven al culto, terrenos de sepultura en los cementerios, monumentos funerarios así como en museos y exposiciones”, marcando a la vez la importancia de lo simbólico tanto en la expresión de las convicciones religiosas, como en la ausencia de expresión religiosa.

Pero será en el dominio de la educación donde, desde antes de la Ley de Separación de 1905, las reivindicaciones laicas van a encontrar expresión en un conjunto de textos legislativos. La ley Jules Ferry del 28 de marzo de 1882, sobre gratuidad y obligación de la Educación, y la ley Goblet del 30 de octubre de 1886, que laiciza el personal docente en las escuelas públicas primarias, son los elementos fundadores de la laicidad en la Educación. Todavía hoy sus elementos fundamentales son retomados por el Código de Educación.

Los textos generales aplicables a los funcionarios públicos imponen una estricta neutralidad del Estado, defendiendo la libertad de opinión de estos

³³ Asentamiento de la forma republicana por sobre la tentación de restaurar la monarquía (N. del T).

funcionarios. Por ejemplo el artículo 6 de la ley del 13 de julio de 1983, sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, expresa que “ninguna distinción, directa o indirecta, puede ser hecha entre funcionarios en razón de sus opiniones políticas, sindicales, filosóficas o religiosas, de su origen o de su orientación sexual”.

3. Dominios de aplicación de la laicidad

El respeto de la laicidad es, en realidad, tanto una cuestión de principio como el ejercicio de una práctica que se deriva de situaciones de hecho. Es en tal o tal situación que algunos verán una violación del principio de la laicidad, mientras que otros pueden no ver más que la expresión legítima de la libertad de religión, de la libertad de conciencia y en forma más amplia, de la libertad de opinión y de expresión. En este tipo de situaciones de hecho, la subjetividad, los a priori, las convicciones religiosas, las prohibiciones, y las prescripciones hacen difíciles las apreciaciones puramente jurídicas del respeto de una regla que impone la laicidad. Más allá de los textos legislativos o de los reglamentos, es fácil ver la importancia de la jurisprudencia para apreciar estas situaciones y dar una solución jurídica en caso de conflicto.

3.1. Importancia de la acción del Consejo de Estado

De este punto de vista, la jurisprudencia administrativa es esencial, particularmente aquélla del Consejo de Estado. El decano Gabriel Le Bras³⁴ presenta los elementos en un artículo que pasó a ser clásico, mostrando en que aspecto el Consejo de Estado era el “regulador de la vida parroquial”. Otros estudios más recientes muestran en qué medida el Consejo de Estado, antes y después de la Separación³⁵ permitió, no solamente pacificar o reducir la querrela religiosa, sino también ha elaborado una jurisprudencia liberal y respetuosa de los cultos y de las particularidades de su organización y de su ejercicio³⁶. Por lo demás no se trata sólo de la acción contenciosa de la Alta Jurisdicción Administrativa, sino también de la actividad de sus formaciones consultivas, llevadas a intervenir a propósito de los cultos cuando los textos lo preveían.

Es necesario precisar que esta presentación de los ámbitos de intervención de los textos y del Consejo de Estado, sólo cubre el territorio metropolitano, con exclusión de Alsacia-Mosela y de los territorios de Ultra Mar franceses³⁷. En estas dos partes del territorio nacional existen regímenes muy específicos, que en un caso no están bajo la ley de Separación del 9 de diciembre de 1905³⁸, y en el otro dependen

³⁴ E.D.C.E., 1950, p. 65.

³⁵ Basdevant-Gaudemet, B., *Le jeu concordataire dans la France du XIXème siècle. Le clergé devant le Conseil d'État*, PUF, 1988.

³⁶ V. Consejo de Estado, un siècle de laïcité, E.D.C.E., n° 55, 2004, préc.; É. Tawil, *Du gallicanisme administratif à la liberté religieuse. Le Conseil d'État et le régime des cultes depuis la loi de 1905*, tesis postdoctoral, EPHE, 2005.

³⁷ Antiguas colonias francesas (N. del T.).

³⁸ Alsacia-Mosela a la fecha de la ley estaban bajo dominio alemán (N. del T.).

de regímenes particulares, según un principio de especificidad legislativa aplicable a Ultramar. Podemos destacar así la existencia de ocho regímenes de cultos diferentes, de los que seis son para Ultramar. Y encontramos solamente una opinión del 26 de abril de 1994 del Consejo de Estado señalando la existencia de un servicio público de cultos en los departamentos de Alsacia y Mosela, los que pertenecen todavía al Régimen de Concordato. Es posible, sin embargo, preguntarse si estas particularidades locales no plantean un problema general de constitucionalidad considerando los principios constitucionales de laicidad, de indivisibilidad de la República y también de igualdad.

¿Pueden de ese modo existir variaciones en el espacio geográfico del país de las condiciones esenciales de ejercicio de una libertad como la religiosa? La respuesta puede hacerse en dos puntos. Estas variaciones pueden ser admisibles si ellas conducen, en el plano de las libertades constitucionales, a apoyarlas e incluso a aumentarlas. La segunda consiste a decir que el Régimen de la Separación tiene un simple valor legislativo y que otra legislación puede coexistir en función de particularidades locales o de razones históricas, o incluso coyunturales.

Para comprender la importancia de las aplicaciones prácticas del principio de laicidad y del rol que ha jugado y juega aún el Consejo de Estado, se debe distinguir según los períodos y según los dominios. Según los períodos es necesario evidentemente tomar en consideración el corte mayor que forma la Ley de Separación de 1905 y el fin del Régimen de Concordato. Pero ya antes de 1905, el Consejo de Estado bajo el Concordato conocía “reclamos contra los abusos”, recursos que permitían al juez administrativo regular la vida religiosa local o los abusos de las autoridades eclesiásticas. Más de cuatrocientos litigios le fueron sometidos entre 1802 y 1905³⁹.

3.2. Aplicación de la Ley de Separación del 9 de diciembre de 1905

A partir de 1905 el Consejo de Estado va a conocer los conflictos relativos a la aplicación de la Ley de Separación. Es necesario también reconocer tres fases en su intervención. De ese modo, entre 1905 y 1923, fecha del restablecimiento de relaciones entre Francia y la Santa Sede, el Consejo de Estado controla la puesta en práctica de la ley de 1905, en un espíritu liberal, tanto en lo que concierne al libre ejercicio de los cultos y a las reglas de organización de este, como en lo que se refiere a la libertad de conciencia. Por ejemplo el Consejo de Estado admite, en una opinión del 25 y del 31 de octubre de 1906 que las reuniones públicas del culto, organizadas fuera de toda asociación, se pueden celebrar según el régimen de derecho común de la ley de 30 de junio de 1881. La cuestión era esencial para el culto católico, en la medida que la Santa Sede había prohibido en 1906 la formación de asociaciones de culto previstas por la Ley de Separación de 1905. La ley del 2 de enero de 1907 consagra con sabiduría esta situación estableciendo que “los edificios destinados al culto, así como los muebles que los alhajan (precisión importante que calmó la querrela de los “Inventarios” de estos bienes) continuarán a disposición de los fieles

³⁹ Cf. Informe del Consejo de Estado 2004, p. 255.

y de los ministros del culto para la práctica de su religión”. Incluso si la Santa Sede confirma su condenación a las asociaciones de culto el 6 de enero de 1907, la ley del 28 de marzo de 1907 es todavía más liberal porque suprime la exigencia de una declaración previa para todas las reuniones públicas “cualquiera sea su objeto”. De la misma manera se encuentran numerosas decisiones que condenan la atribución de bienes a asociaciones o a ministros del culto que se habían separado de la autoridad religiosa jerárquica legítima⁴⁰, o que se refieren a las manifestaciones de culto sobre la vía pública, como procesiones o cortejos funerarios⁴¹.

La formación de asociaciones diocesanas, puestas bajo la autoridad del obispo, da lugar a otras dificultades, resueltas por una opinión del Consejo de Estado del 13 de diciembre de 1923, agregándose a la opinión de tres juristas, del Consejo de Estado y de las Facultades de Derecho.

Desde los años 1920 hasta la Liberación, se suceden opiniones y decisiones jurisdiccionales del Consejo de Estado que confirman el espíritu liberal que preside la aplicación de la Ley de la Separación. La posibilidad de reconocimiento legal de las congregaciones por decreto emitido luego de la opinión afirmativa del Consejo de Estado, admitido por el Régimen de Vichy y no puesta en duda después, va a estabilizar la situación de las órdenes religiosas, incluso aunque no se haga ningún reconocimiento legal entre 1944 y 1970. La voluntad del Presidente Pompidou, en 1970, de permitir la aplicación de esta posibilidad de reconocimiento va a abrir el camino a numerosos reconocimientos legales de congregaciones religiosas, en su mayoría católicas, pero también recientemente de otras confesiones cristianas o incluso budistas en 1988.

3.3. Laicidad y neutralidad

Los años 1980 ven desarrollarse nuevos problemas de conciliación entre el respeto a la laicidad, expresado en la neutralidad del servicio público, y el respeto a la libertad de conciencia, sobre todo en los establecimientos escolares. Los distintos asuntos relativos al “velo islámico” hacen que el Gobierno recurra al Consejo de Estado para solicitar su opinión sobre la conciliación de estos principios. Particularmente se trata de establecer si « el uso de signos de pertenencia a una comunidad religiosa es o no compatible con el principio de la laicidad ». En su opinión del 27 de noviembre de 1989, el Consejo de Estado recuerda el conjunto de textos nacionales e internacionales relativos tanto al respeto a la laicidad, como al respeto a la libertad de conciencia y de religión, y establece luego los principios generales que, en cierto modo, sintetizan su jurisprudencia y sus dictámenes anteriores, de un tono liberal, en términos que dan amplio espacio al principio de laicidad y que es necesario citar en su integridad:

“Se desprende de los textos constitucionales y legislativos, así como de los compromisos internacionales de Francia ya citados, que el principio de la laicidad de

⁴⁰ Por ejemplo: C.E., 28 de julio de 1911, *Sieur Rougegré y otros*, Rec., 9.

⁴¹ C.E., 19 de febrero de 1909, *Abbé Olivier*.

la educación pública, siendo un elemento de la laicidad del Estado y de la neutralidad del conjunto de los servicios públicos, impone que la educación sea impartida respetando, por una parte, esta neutralidad en los programas y por los educadores y, por otra parte, la libertad de conciencia de los alumnos. Este principio prohíbe, conforme a los principios citados en los mismos textos, toda discriminación en el acceso a la educación basada sobre las convicciones o creencias religiosas de los alumnos.”

“La libertad reconocida de este modo a los alumnos implica para ellos el derecho a expresar y manifestar sus creencias religiosas al interior de los establecimientos escolares, con el debido respeto por el pluralismo y la libertad de los demás, así como sin atentar contra las actividades de enseñanza, el contenido de los programas y la obligación de asistencia.”

“Su ejercicio puede ser limitado, en la medida que obstaculice el cumplimiento de las misiones propias que el legislador le ha entregado al servicio público de la educación [...]”

“Se desprende de lo dicho anteriormente, que en los establecimientos escolares, el uso de signos por los cuales los alumnos quieran manifestar su pertenencia a una religión no es en sí mismo incompatible con el principio de laicidad, en la medida que constituya un ejercicio de la libertad de expresión y de manifestación de creencias religiosas. Pero, esta libertad no podría permitir a los alumnos levantar signos de pertenencia religiosa que, por las condiciones en que serían usados, individual o colectivamente, o por su naturaleza ostentadora o reivindicativa, constituirían un acto de presión, de provocación, de proselitismo o de propaganda; significarían un atentado a la dignidad o a la libertad del alumno o de otros miembros de la comunidad educativa; comprometerían su salud o su seguridad; perturbarían el desarrollo de las actividades de enseñanza y el rol educativo de los profesores; o en general alterarían el orden en los establecimientos o el funcionamiento normal del servicio público.”

Este dictamen ha constituido el punto de apoyo a la laicidad, en el sentido de neutralidad, para las actividades de enseñanza. Implementada por una circular del Ministerio de Educación del 12 de diciembre de 1989, luego por otra del 20 de septiembre de 1994, ha guiado la jurisprudencia administrativa para apreciar los comportamientos individuales, seguidos de sanciones o la legalidad de los reglamentos en el seno de los establecimientos escolares⁴². El juez administrativo anula las decisiones de exclusión pronunciadas en aplicación de un reglamento interno que establecía las prohibiciones absolutas y generales de todo signo distintivo. Esta jurisprudencia es, sin embargo, más una jurisprudencia de conciliación que una de defensa de la laicidad combativa.

En lo que se refiere a los funcionarios públicos, el dictamen contencioso del Consejo de Estado, pronunciado el 3 de mayo de 2003, *Delle Marteaux*, muestra la misma búsqueda de equilibrio entre la libertad de conciencia y el principio de

⁴² Por ejemplo: C.E., 2 de noviembre de 1992, Kherouaa, Rec. 392 : contestation d'un règlement intérieur d'un collège; C.E., 20 de octubre de 1999, Ép. Aït Ahmad: refus d'ôter un foulard pendant certains cours; C.E., ord. réf., 8 de octubre de 2004, JCP adm. et coll. territ., 2004, N° 1849.

neutralidad, corolario del principio de laicidad. El dictamen recuerda, en primer lugar, que los dos principios se aplican al conjunto de los servicios públicos, lo que generaliza el efecto. Indica, a continuación, que independientemente de la situación contractual del funcionario, educador o no, que estos funcionarios “se benefician como todos los funcionarios públicos, de la libertad de conciencia que prohíbe toda discriminación en el acceso a las funciones, así como en el desarrollo de su carrera, basada en su religión. Sin embargo el principio de laicidad pone un obstáculo a que los funcionarios dispongan, en el marco del servicio público, del derecho a manifestar sus creencias religiosas”. El hecho de manifestar, en el marco de su trabajo en el servicio público, sus creencias religiosas, sobre todo portando un signo destinado a marcar su pertenencia a una religión, constituye una falta a sus obligaciones. En el mismo sentido, la utilización por un funcionario público de los medios de comunicación del servicio en el que está empleado, en provecho de la Iglesia de la Cientología de la que es miembro, constituye una falta al principio de laicidad y a la obligación de neutralidad⁴³.

Anteriormente la necesaria neutralidad del servicio público ha conducido a algunas decisiones del Consejo de Estado que han pasado a ser célebres, como los dictámenes *Barel*, del 28 de mayo de 1954, sobre el principio de acceso igualitario a la función pública, sin tener en cuenta las opiniones políticas del candidato, o el dictamen del 10 de mayo de 1912, *Abbé Bouteyre*, extendiendo a la educación secundaria la prohibición hecha a los religiosos de enseñar en la primaria por la ley del 30 de octubre de 1886. Pero las decisiones que eliminan los candidatos a la enseñanza por sus opiniones religiosas son ilegales⁴⁴, como es ilegal el despido de una asistente social escolar cuya motivación está basada únicamente sobre sus opiniones religiosas⁴⁵.

En un plano más general, el derecho al trabajo debe ser respetuoso de la libertad individual de los asalariados, así como de sus derechos personales. De ese modo el artículo L 120-2 del Código del Trabajo, no admite más restricciones que las justificadas por la naturaleza de la tarea a cumplir y proporcionadas al objetivo buscado. El artículo prohíbe las discriminaciones fundadas, entre otras, sobre convicciones religiosas, pero esas convicciones no deben impedir la organización del trabajo, lo que se hace bajo el control del juez y que, en algunos casos límites, puede llevar al despido.

4. Temas contemporáneos de la laicidad

Este conjunto legislativo, reglamentario y de jurisprudencia ha sido capaz, durante un tiempo, de parecer suficiente para asegurar el respeto del carácter laico. La acción reguladora del juez administrativo y del juez civil ha permitido asegurar el respeto de este principio, caso a caso, lo que era sabio en la medida que las cuestiones relacionadas con la libertad de conciencia, del libre ejercicio

⁴³ C.E., 15 de octubre de 2003, M. Odent.

⁴⁴ C.E., 3 de mayo de 1950, Delle Jamet, Rec. 247.

⁴⁵ C.E., 8 de diciembre de 1948, Delle Pasteau.

del culto, del uso de signos religiosos, tenían que ver ampliamente con situaciones individuales y coyunturales. Pero la amplitud que ha tomado el fenómeno del “velo islámico”, puesto de manifiesto por los medios de comunicación y los derivados del comunitarismo, han dado a estas cuestiones un aspecto más político y de problema general de sociedad.

Esa es la razón por la cual durante el año 2003 dos informes han intentado identificar los problemas relativos al respeto al carácter laico, particularmente en el medio escolar donde las tensiones estaban más vivos. El informe parlamentario de la Misión de Información sobre la Cuestión del Uso de Insignias Religiosas en la Escuela, presidida por Jean Louis Debré, presidente de la Asamblea Nacional, concluyó en diciembre de 2003 señalando la necesidad de una disposición legislativa que reafirme la aplicación del principio de la laicidad en las escuelas, colegios y liceos de educación pública. El informe de la comisión presidida por Bernard Stasi, Defensor del Pueblo, entregado también en diciembre de 2003, *Laicidad y República*, tiene un objeto más amplio que sólo el tema de la laicidad en los establecimientos escolares, ya que examina los problemas en el conjunto de los servicios públicos y propone reducir las discriminaciones de todo tipo. Su conclusión va en el mismo sentido que la Misión de la Asamblea Nacional proponiendo la adopción de una ley sobre la laicidad, cuyas disposiciones se refieran en realidad a la prohibición del uso de signos religiosos en los establecimientos de educación. La vía quedó entonces abierta a la adopción de una ley.

La ley de 15 de marzo de 2004 norma el uso de signos o tenidas indicando una pertenencia religiosa en las escuelas, colegios y liceos públicos⁴⁶, aplicando de este modo el principio de laicidad, agrega un artículo al Código de Educación redactado así: “art. L. 141-5-1.- En las escuelas, colegios y liceos públicos, está prohibido el uso de signos o tenidas por los cuales los alumnos manifiestan ostensiblemente una pertenencia religiosa. El reglamento interno recuerda que el comienzo de un procedimiento disciplinario es precedido de un diálogo con el alumno”. Una circular del Ministerio de Educación Nacional del 18 de mayo de 2004⁴⁷ precisa las disposiciones de la ley, reiterando los principios que habían sido ya enunciados por la jurisdicción administrativa. Pronunciándose sobre la legalidad de la circular, el Consejo de Estado considera que esta “se ha limitado a recordar y a explicitar los términos de la ley” y concluye que es legal⁴⁸.

Sin embargo, la ley de 15 de marzo de 2004, una “ley simbólica” como dice Philippe Malaurie, constituye a nuestro parecer un punto de quiebre sobre el tema del carácter laico. En primer lugar, porque es la consagración legislativa de la jurisprudencia y de las opiniones del Consejo de Estado, provocando así una “cristalización” de esta jurisprudencia que ahora se impone al juez, que no podrá a continuación hacer una aplicación de la laicidad tan liberal como en el pasado.

⁴⁶ J.O, 17 de marzo de 2004, p. 5190.

⁴⁷ J.O., 22 de mayo de 2004, p. 9033.

⁴⁸ C.E., 8 de octubre de 2004, Union française pour la cohésion nationale, JCP adm. et coll. territ., 2004, N° 1711.

Naturalmente se pueden comprender las motivaciones del Gobierno y del legislador, que se encuentran con situaciones de hecho que el diálogo no lograba resolver. Pero la ley de 15 de marzo de 2004 consagra, de todos modos, un cambio de perspectiva, en el que la prohibición se impone sobre la libre expresión. La concepción que había tenido hasta entonces el Consejo de Estado era prioritariamente la afirmación de la libertad de conciencia, como podía afirmarlo a comienzos del siglo XX el Comisario del Gobierno Corneille, en el dictamen del Consejo de Estado del 10 de agosto de 1917 *Baldy*⁴⁹, recordando que en estas materias “la libertad es la regla y la restricción es la excepción”. La nueva legislación no está concebida en este espíritu, incluso si su interpretación parece conservar este espíritu de defensa de las libertades. Sin embargo, es la manifestación de una cierta crispación de las autoridades públicas frente al fenómeno religioso. Esperemos que la laicidad no tenga que sufrir mucho de esta situación.

⁴⁹ Rec. 637.

Bibliografía

Informes:

- Asamblea Nacional francesa, Misión de información sobre la cuestión del uso de insignias religiosas en la escuela, presidida por J.L. Debré, La laïcité à l'école: un principe républicain à réaffirmer, Informe n° 1275, diciembre de 2003.
- Comisión de reflexión sobre la aplicación del principio de laicidad en la República, presidida por B. Stasi, Laïcité et République. Informe al Presidente de la República remitido el 11 diciembre de 2003, La documentation française, 2004.
- Consejo de Estado, Un siècle de laïcité, Informe público 2004, E.D.C.E., n° 55, La documentation française, 2004.

Libros:

- Archives de philosophie du droit, tome 48, La laïcité, Dalloz, 2005.
- Baubérot J., Vers un nouveau pacte laïque, Paris, Seuil, 1990.
- Baubérot J., La laïcité. Évolution et enjeux, Paris, La documentation française, 1996.
- Baubérot J., Histoire de la laïcité en France, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3571, 2003.
- Bedouelle G. et Costa J.-P., Les laïcités à la française, Paris, PUF, 1998.
- Charlier-Dagras M.-D., La laïcité française à l'épreuve de l'intégration européenne. Pluralisme et convergences, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », 2002.
- Coq G., Laïcité et République, Paris, éd. du Félin, 1995.
- Dagens Mgr Cl. et Baubérot J., L'avenir de la laïcité, éd. Parole et Silence, 2005.
- Delsol X., Garay A., Tawil É., Droit des Cultes. Personnes, activités, biens et structures, Dalloz et Jurisassociations, 205, spéc. p. 167 et s.
- Dord O., Laïcité: le modèle français sous influence européenne, Note de la Fondation Robert Schuman, 2004.
- Durand-Prinborgne Cl., La laïcité, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 1996.
- D'Onorio J.-B. (dir.), La laïcité au défi de la modernité, Paris, Téqui, 1990.
- Haarscher G., La laïcité, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 3129, 2004.
- La laïcité (coll.), PUF, 1960.
- Mayeur J.-M., La question laïque, XIXème-XXème siècle, Paris, Fayard, 1997.
- Messner F., Prélôt P.-H., Woehrling J.-M. (dir.), Traité de droit français des religions, Litec, 2003, spéc. N° 62, 234, 351, 1380.
- Péna-Ruiz H., La laïcité, Paris, Flammarion, coll. « Dominos », 1998.
- Poulat É., Liberté, laïcité. La guerre des deux France et le principe de la modernité, Paris, Cerf/Cujas, coll. « Éthique et société », 1988.
- Poulat É., La solution laïque et ses problèmes, Paris, Berg international, coll. « Faits et représentations », 1997.
- Poulat É., Notre laïcité publique, Paris, Berg international, 2003.
- Pouvoirs, n° 75, La laïcité, éd. du Seuil, 1995.
- Robert J., La fin de la laïcité?, éd. Odile Jacob, 2004.
- Trotabas J.-B., La notion de laïcité dans le droit de l'Église catholique et de l'État républicain, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque de droit public », 1961.

Artículos y contribuciones:

- Drago R., Laïcité, neutralité, liberté?, Archives de philosophie du droit, 1993, p. 221.
- Flauss J.-F., Le principe de laïcité en droit français, Le Quotidien juridique, 20 décembre 1990.
- Lemoyne de Forges J.-M., Laïcité et liberté religieuse, in J.-B. d'Onorio (dir.), La liberté religieuse dans le monde, ed. Universitaires, 1991, p. 149.
- Morange J., V^o Laïcité, in D. Alland y S. Rials (dir.), Dictionnaire de la culture juridique, PUF.
- Schrameck O., Laïcité, neutralité et pluralisme, Libertés. Mélanges Jacques Robert, Montchrestien, 1992, p. 195.



Comentario de “Al Servicio del Estado: Mariano Fontecilla de Santiago Concha. Un Diplomático de Noble Cepa” de Valeria Ortiz Tello

Juan Veglia Quintana*

1.

Quienes integran el Congreso Nacional, trabajan en él o se vinculan más o menos directamente con su quehacer conocen o han escuchado hablar de Mariano Fontecilla de Santiago Concha, don Mariano, personaje central de esta entrevista autobiográfica de 232 páginas, que un grupo de sesenta y tres diputados, liderados por Roberto Delmastro, encargara a fines del periodo legislativo 2006-2010 a la periodista Valeria Ortiz, con el objeto de rescatar la memoria de quien es, muy probablemente, el personaje con más historia de cuantos deambulan por los pasillos del Poder Legislativo.

Don Mariano es el embajador Fontecilla, integrante de la Oficina de Enlace entre la Cancillería y el Congreso Nacional. Y como tal personaje clave en la programación y acompañamiento de los viajes de senadores y diputados al extranjero, mundo por el que se mueve a sus anchas, fruto de una destacada carrera en el Servicio Exterior de nuestro país, que se remonta a los años 40. Ya con una trayectoria de más de cincuenta años en la diplomacia chilena -donde ocupó cargos de la más alta responsabilidad, y otros de gran significación simbólica, como ser el único latinoamericano que ostenta el título de “Gentilhombre de Su Santidad, el Papa”; a comienzos de los años 90, don Mariano fue destinado a coordinar los esfuerzos de la Cancillería con el recién reinstalado Congreso Nacional, reinaugurando la Diplomacia Parlamentaria.

* Periodista, diplomado en Comunicación Social por la Universidad Católica de Lovaina de Bélgica y magíster en Dirección Pública por la Universidad Católica de Valparaíso. Es Jefe de Comunicación Institucional de la Dirección de Comunicaciones de la Cámara de Diputados.

Don Mariano es también Mariano Melchor Fontecilla de Santiago Concha, el representante de una de las familias chilenas más tradicionales, enraizada con las “nobles cepas” -como lo recuerda el libro ya desde su portada- de la industria vitivinícola de nuestro país; tanto como con la conducción de los destinos de la patria desde el gobierno y, en particular, desde el Ministerio de Relaciones Exteriores. De allí que las innumerables anécdotas que inevitablemente recorren las páginas de este texto de amena lectura y bien seleccionada fotografía, sean recurrentes en su referencia a los mostos de Pirque y sus leyendas, tanto como a la *petite histoire* de palacio -lo mismo si se trata de La Moneda, el Quirinal o el Vaticano- o a la crónica social de los principales periódicos del país.

Don Mariano es, asimismo, “el amante y fiel esposo de doña Isabel Margarita Lira Vergara”, su compañera por más de cincuenta años, a cuya comprensión y apoyo él declara deberle su carrera. Padre de cuatro hijos, ninguno de los cuales siguió la carrera diplomática, don Mariano es también un hombre de familia, muy consciente de la importancia de los vínculos que en torno suyo se construyen para desenvolverse en una sociedad tan tradicional como la chilena.

Pero para los parlamentarios muy probablemente don Mariano será, ante todo, el gran compañero de viajes, el que los orientó en un mundo a veces desconocido para ellos, que siempre respetó sus diferentes posturas, haciendo prevalecer el interés del país en cada misión en el exterior; el que tras agotadoras jornadas en tierras extrañas, los deleitaba con sus anécdotas y sabiduría, en las no menos largas veladas que hacen, para muchos de ellos, inolvidables los viajes por el mundo en su compañía.

2.

Luego de un primer capítulo centrado en la presentación del entorno familiar de don Mariano, así como su infancia y juventud en medio de tradiciones aristocráticas y una temprana vinculación a la “cosa pública”, la pluma de Valeria Ortiz recorre su trayectoria como diplomático en diez capítulos divididos según los distintos periodos presidenciales en los que le correspondió actuar “al servicio del Estado”, desde Juan Antonio Ríos (1946-1952) a Michelle Bachelet (2006-2010), pasando por el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990). Es decir, desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, la diplomacia chilena lo ha contado entre sus filas.

Destaca entre las anécdotas, el relato de su papel como Director de Protocolo durante la visita de la Reina Isabel de Inglaterra, en 1968 en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, donde el inesperado incendio del Palacio Cousiño, que debía servir de residencia a la real visita, incorpora un grado de suspenso al relato y no poco humor.

Sus sigilosas gestiones para restablecer las relaciones diplomáticas entre Chile e Italia, en medio del atentado al Papa Juan Pablo II y su denodado apoyo a la Mediación Papal en el conflicto Chile-Argentina (1978-1982), constituyen momentos cruciales en la carrera de don Mariano, en una coyuntura en la que sus valiosas relaciones en el Vaticano y en Roma resultaron cruciales para la estrategia chilena,

favorable a la mediación y, en definitiva, a la paz en el diferendo con Argentina.

Resultaba ineludible en esta biografía, abordar una de las anécdotas más controvertidas en la carrera de don Mariano: el texto reconstruye en detalle los preparativos y el desarrollo de la visita del Papa Juan Pablo II a Chile, en 1987, y la inesperada y totalmente fuera de programa aparición de éste junto al General Pinochet por un balcón de La Moneda. Situación de la que, según el propio don Mariano, muchos lo responsabilizaron a él, más que al reconocido carácter cazurro del entonces Mandatario.

No están ausentes la reflexión ni la evaluación de don Mariano respecto del sentido de la profesión a la que ha dedicado su vida, especialmente en el recuerdo de su periodo como Director de la Academia Diplomática, desde donde intentó *“darle un profesionalismo... Logré traer profesores universitarios para que impartieran clases, pero no pude darle legalidad a la carrera, que es muy necesario”*. Intentó también marcar una impronta en torno a su convicción, reiterada a lo largo de las páginas y desde el propio título de la obra, de que el diplomático sirve al Estado de Chile “por sobre los partidismos y los intereses de la política”. Va incluso más allá y sostiene que “la profesionalización de la carrera diplomática debiera ser la herramienta que apoye, eficazmente, la inserción de Chile en la sociedad internacional del siglo XXI”.

“Yo no sólo represento al gobierno, sino al Estado de Chile, que es bien diferente”, repetiría años más tarde don Mariano al entonces dirigente opositor Enrique Silva Cimma, antes de que asumiera como el primer canciller de la transición. Desde esa misma actitud, cultivaría fluidas relaciones con los cuatro presidentes de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010).

El propio Silva-Cimma, ya Canciller, junto a los primeros presidentes del Senado, Gabriel Valdés, y de la Cámara de Diputados, José Antonio Viera Gallo, una vez restablecido el funcionamiento del Congreso Nacional en 1990, concordaron la creación de “una oficina que cumpliera el rol de asesorar en las relaciones interparlamentarias”, al frente de la cual se designó a don Mariano. Desde su puesto en la Oficina de Enlace de la Cancillería con el Congreso Nacional, se transformó en “el relacionador público por excelencia de nuestro país”, como lo reconocen parlamentarios de Gobierno y de Oposición y de todos los partidos políticos, lo que se evidencia en el pluralista registro de quienes auspiciaron este libro.

Hacia el final de la obra, en un pasaje particularmente conmovedor, don Mariano refleja hasta qué punto ha dedicado su vida entera al servicio diplomático de Chile, al recordar la muerte de su esposa Isabel Margarita, en medio de una agitada agenda de compromisos internacionales, la que no quiso interrumpir, siendo acompañado en ese difícil trance por el ex Presidente Ricardo Lagos y su esposa.

Una emoción semejante asoma en el relato de cómo don Mariano se entera, en Hong Kong, de la muerte del Papa Juan Pablo II, y parte -*“sin equipaje, realmente triste... parecía que había fallecido un familiar”*, según recuerda el diputado Fernando Meza- rumbo a Roma, donde a poco de llegar recibe a los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados que concurrían a las exequias. Una vez más en misión...

3.

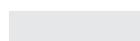
A lo largo de páginas y recuerdos, la diplomacia aparece para don Mariano como “una carrera de méritos en sordina”, en la que no cabe vanagloriarse de los triunfos propios, pues resultan en general de una derrota ajena. Pero también como un espacio de encuentro, en el que prevalece “el elemento humano... lo que no constituye una perspectiva nimia o baladí, tratándose de una rama del servicio público en que la técnica y la ciencia no pueden suplantar o superar el dominio del contacto y enlace personal”, como suscribe él mismo en el epílogo de la obra.

Como el propio don Mariano reconoce en sus líneas finales, el gran mérito de la periodista y narradora Valeria Ortiz, además de su “trabajo incansable”, radica en que comprendió profundamente “el sentido de mi pensamiento y acción en la diplomacia”. Lo hace además con un relato sencillo y fluido, en el que permanentemente se tiene la impresión de estar escuchando a don Mariano contando él mismo alguna de las muchas anécdotas que son el alma de este libro, que sin alcanzar la altura de memorias, nos muestran con justicia al ser humano que hay detrás del personaje.

Se echa de menos en la opción de la autora, sin embargo, una mirada más contemporánea, que tome distancia del relato y mire al personaje con los ojos del presente, interrogando sus certezas y equilibrando el tono de panegírico que va en retirada en el género biográfico.

Sin perjuicio de ello, en un país que valora tan poco su memoria histórica, es preciso destacar la visión que tuvieron quienes patrocinaron el libro, pues entendieron que don Mariano Fontecilla es un trozo de la Historia de Chile, viva, que camina cotidianamente entre nosotros.

Reforma educacional



VI

El debate sobre el “problema educacional” en la Cámara de Diputados: 1920 y 1938.*

Braulio Carimán Linares**

Resumen

La educación siempre ha sido un tema de debate político debido a su importancia tanto como mecanismo de orden interior, de formación de ciudadanía y de desarrollo económico. Luego de muchas pugnas y postergaciones, en 1920 se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria; no obstante, el “problema educacional” no se resuelve y, por el contrario, en el marco de la sucesión de experiencias políticas reformistas del período comprendido entre 1920 y 1938, la educación es una arena de intenso debate en la Cámara de Diputados, especialmente en relación a la acción de los actores sociales de la educación.

Abstract

Education has always been the subject of political debate due to its importance as a mechanism for maintaining order, forming responsible citizens, and developing the economy. After many disputes and delays, the Act of Compulsory Primary Education was passed in 1920. Nevertheless, the “educational problem” was never fully solved; quite the opposite, within the framework of reformist political experiences between 1920 and 1938, it became the subject of intense, often acrimonious debate in the Chamber of Deputies, particularly with regard to the role of the social actors working in the field of education.

* Administrador público por la Universidad de Santiago de Chile y magíster en Administración y Gerencia Pública por la Universidad de Alcalá y el Instituto Nacional de Administración Pública de España. Es profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile.

** Este artículo es un producto del proyecto 0361164AY de la Dirección de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (DICYT) de la Universidad de Santiago de Chile “La Modernización del Estado entre los dos gobiernos de Ibáñez: Concepto, Estructura y Funciones; 1924-1958”.

1. Introducción

En el período comprendido entre los dos gobiernos de Arturo Alessandri (1920-1938) los eventos políticos, sociales y económicos, ligadas a la crisis del parlamentarismo, el apogeo de la cuestión social y la decadencia salitrera, determinan un ambiente de inestabilidad institucional que dio espacio a múltiples experimentos políticos de afanes reformistas de distinto signo. En esta vorágine refundacional, la educación tuvo un espacio protagónico ya que el sistema educacional fue un campo de reformas que desató acalorados debates ideológicos y doctrinarios entre los actores políticos y sociales.

El presente artículo busca identificar los principales tópicos del debate sobre el “problema educacional” discutidos en la Cámara de Diputados entre 1920 y 1938. Para ello se examinaron las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Cámara de Diputados del período, identificando particularmente lo relacionado con las movilizaciones de los actores sociales de la educación.

En una primera parte se presenta una breve reseña sobre el desarrollo del sistema educacional chileno hasta 1920, con el objeto de contextualizar históricamente el “problema educacional” al inicio de la segunda década del siglo XX. En una segunda parte se expone la discusión parlamentaria respecto del “problema educacional” y los actores sociales de la educación, buscando identificar los principales hechos del período analizado. Finalmente, en una tercera parte se presentan las conclusiones del artículo.

2. El desarrollo del sistema educacional hasta 1920

Una vez resuelto el “desorden original” de la República, la Constitución de 1833 establece que la educación es de “atención preferente del Estado” y el país se apresura en montar un sistema de educación nacional en el que se le atribuye a la educación funciones sociales y políticas específicas: contribuir a conservar el orden social, modelar ciudadanos respetuosos de la autoridad y la ley y contener el “ímpetu revolucionario” de la naciente república. Esta visión se refleja en el pensamiento de Andrés Bello quien considera a la educación como un “medio de consolidación del orden interior de las nuevas repúblicas”¹. Mientras tanto, otros intelectuales de la época defienden la extensión del derecho a sufragio y la educación del “soberano” (Domingo Sarmiento) y la concepción de la instrucción primaria como piedra angular de la república (Miguel y Víctor Amunátegui).

En correspondencia con estas ideas se emprende en el país el primer impulso educacional. Durante los gobiernos de Manuel Bulnes (1841-1851) y Manuel Montt (1851-1861) se crean, por ejemplo, la Universidad de Chile (1842), la Escuela Normal de Preceptores (1842) y la Escuela de Artes y Oficios (1849). A partir de 1848 se comienza a discutir la necesidad de una ley de instrucción, presentándose un proyecto de ley para la cesión de locales escolares que contempla la obligación

¹ Ruiz Schneider, Carlos. “De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile”. Ediciones LOM, Santiago, Chile, 2010, p. 42.

de las municipalidades, conventos y monasterios de mantener escuelas primarias gratuitas. Finalmente, en 1860 se promulga la primera Ley Orgánica de Instrucción Primaria que señala que la instrucción primaria se dará bajo la dirección del Estado, estableciendo su gratuidad y la obligación de crear una escuela primaria de niños y otra de niñas por cada dos mil habitantes y una escuela superior de niños y otra de niñas en cada cabecera de departamento.

Posteriormente, la creciente presión e influencia de grupos medios y laicos determina que en 1865 se dicte la ley que permite el culto privado de otras religiones y la apertura de escuelas “disidentes” para los hijos de las familias que profesen una religión distinta de la oficial (católica), lo que tiene como consecuencia el desarrollo de la instrucción laica, particularmente fomentada por la Masonería (que inaugura su primera escuela en 1872) y el movimiento mutualista (la Sociedad Mutual de Artesanos La Unión funda su primera escuela nocturna en 1862). Este segundo impulso educacional termina en 1879 con la dictación de la ley que organiza la Instrucción Primaria y Secundaria y que crea el Consejo de Educación Pública, órgano al que se le entrega la función de supervigilar la instrucción primaria, restándole esta responsabilidad a la Universidad de Chile que la tenía desde su fundación.

Después de la Guerra del Pacífico (1879-1883), al expandirse notablemente la actividad minera por la adquisición de grandes yacimientos (especialmente salitrosos), se produjo una fuerte migración de mano de obra hacia la zona norte, una creciente concentración urbana y un fuerte incremento del capital fiscal; factores que permitieron, a su vez, el surgimiento de un poderoso movimiento obrero, la emergencia definitiva de la clase media urbana y el desarrollo de un ambicioso plan de obras públicas. En este contexto, el Presidente José Manuel Balmaceda se propone “lograr que los fondos del Estado se dediquen a la construcción de liceos y escuelas (...), de ferrocarriles, de puentes, de dársenas y de puertos que puedan facilitar la producción (y) estimular la mano de obra”². Este tercer “impulso” educacional (entre 1875 y 1901 las escuelas fiscales pasan de 620 a 1.700) tuvo como principal pivote la reforma educacional emprendida en 1885, de la mano de profesores germanos que crean las escuelas normales, liceos, establecimientos de enseñanza comercial y especial, escuelas universitarias y el Instituto Pedagógico (1893). También en este período se realiza el “Primer Congreso Nacional Pedagógico y la Obligatoriedad de la Enseñanza Primaria” (1889), evento que consolida una opinión pública favorable respecto de la instrucción obligatoria. Una importancia fundamental tiene en este aspecto la fundación del Partido Radical (1863) que reúne a elementos laicos y progresistas que propugnarán, especialmente luego de su Convención Nacional de 1888, la enseñanza primaria universal, gratuita, laica y obligatoria. Un insigne miembro del partido, Valentín Letelier (Fundador del Instituto Pedagógico en 1893 y Rector de la Universidad de Chile entre 1906 y 1913), sintetiza el ideario educacional de este partido al argumentar que el Estado “no puede ceder a ningún otro poder

² Urzúa, Germán y García, Anamaría. “Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile, 1971, p. 32.

social la dirección superior de la enseñanza pública”³, enfatizando que “gobernar es educar i todo buen sistema de política es un verdadero sistema de educación”⁴.

Ya en el siglo XX, es posible identificar un cuarto impulso educacional que se inicia con la presentación, en 1901, del primer proyecto de ley que versa sobre la instrucción primaria obligatoria. Este proyecto no prospera por la furibunda reacción de parlamentarios conservadores que apelan al derecho inalienable de los padres para decidir sobre la educación de sus hijos y denuncian la perversidad de la instrucción pública y laica, argumentando que “tras la instrucción obligatoria diviso la enseñanza laica, y con la enseñanza laica veo al pueblo sin religión y sin freno y esta perspectiva es lo que me aterra” (Diputado Blanco, en sesión ordinaria, 20/08/1902). Sin embargo, la discusión sobre el “problema educacional” está abierta y los actores sociales, políticos e intelectuales intensifican su acción. Los profesores organizan diversos eventos pedagógicos que intentan presionar por un cambio en la legislación y organización educacional. En 1902 el Congreso General de Enseñanza Pública proclama la imperiosa necesidad de una ley de instrucción primaria obligatoria; en 1904 la Asociación de Educación Nacional se pronuncia en el mismo sentido; en 1908 en el Congreso Pedagógico Primario de Constitución y en el Congreso de Profesores Secundarios de Talca se formulan observaciones sobre la necesidad de modificar la estructura de los colegios fiscales; en 1912 el Congreso Nacional de Educación Secundaria critica el carácter teórico y poco práctico de la educación y en 1918 los profesores forman un Comité Ciudadano Pro Instrucción Primaria Obligatoria para impulsar el tránsito legislativo en la materia.

Esta discusión pedagógica se correlaciona con una igualmente intensa actividad gremial que se refleja en la creación de diversas organizaciones, entre las que destacan el Centro de Profesores de Chile (1901); la Sociedad de Profesores de Instrucción Primaria (1903); la Asociación de Educación Nacional (1904, entre cuyos fundadores se encuentran Pedro Aguirre Cerda, Darío Salas y Claudio Matte); el Centro de Estudios Pedagógicos (1905); la Sociedad Nacional de Profesores, SONAP (1909) y la Asociación General de Profesores, AGP (1923). De la misma manera, la producción intelectual en educación es especialmente fructífera, destacando la publicación de obras como “Filosofía Educacional”, de Valentín Letelier (1902); “La Educación Primaria Obligatoria”, de Darío Salas (1910); “Nuestra inferioridad económica”, de Francisco Encina (1912); “Educación económica e intelectual”, de Luis Galdames (1912); “La cultura y la educación general”, de Enrique Molina (1912) y “El problema educacional. Bases para la reconstrucción de nuestro sistema escolar primario”, de Darío Salas (1917).

3. La discusión del “problema educacional” en la Cámara de Diputados entre 1920-1938

En la historia educacional en Chile, la segunda década del siglo XX está marcada por un hecho que es considerado un hito: la promulgación de la Ley de

³ Ruiz, Op. Cit., p. 33.

⁴ Ruiz, Op. Cit., p. 57.

Instrucción Primaria Obligatoria (LIPO, en adelante). Sin embargo, este cuerpo legal, conocido como la “Ley Salvadora”, puede ser considerada como un fin de un proceso o, por el contrario, como el inicio de otro. Con su promulgación el debate educacional no se acaba ni debilita, sino que se intensifica en medio de múltiples intentos de reforma de los diferentes gobiernos que se suceden, especialmente, en el período 1924-1932. En este ambiente la discusión política y social frente al “problema educacional” enfrenta a autoridades políticas que intentan plasmar sus afanes reformistas en el sistema educacional y los actores sociales de la educación que defienden sus planteamientos económicos y técnicos sobre el problema.

En pleno auge de la “cuestión social” y en medio de sucesivas crisis económicas, el profesorado, especialmente primario, se moviliza permanentemente exigiendo mejoramiento de sueldos y reformas pedagógico-administrativas. Mientras tanto, algunos parlamentarios se auto felicitan porque los partidos políticos trabajan por crear una legislación social razonable destinada a evitar la lucha fratricida en el país, lo que ejemplifican con las leyes anti-alcohólicas, de accidentes de trabajo, de creación de la Caja de Crédito Prendario y la LIPO. No obstante, algunos parlamentarios reconocen que la legislación social está más bien dirigida a impedir que profesionales demagógicos y desalmados “tiendan a establecer la peor de las tiranías, la tiranía de los irresponsables, (exigiendo) que el gobierno haga cesar con mano enérgica las prédicas y las utopías demagógicas, que haga cesar las amenazas revolucionarias” (Diputado Claro, en sesión ordinaria, 09/06/1921).

La primera gran manifestación docente del período analizado es una larga campaña pública en 1921 destinada a apelar en contra de una disposición transitoria de la LIPO que obligaba a los profesores en calidad de propietarios (categoría funcional surgida luego de que en 1908 el gobierno permitiera rendir exámenes de competencia a los profesores sin título para regularizar su situación); asunto que fue zanjado en 1923, mediante la dictación del decreto supremo 423, del 15 de marzo, que reconoció al personal en servicio el derecho de obtener un primer ascenso sin examen en contra de opiniones que sostienen, incluso años después, que:

“Al personal propietario debiera someterse a un riguroso examen (...), porque el noventa y nueve por ciento es semianalfabeto, sin personalidad y sin vocación, por el hecho de haber entrado a la enseñanza por la puerta falsa ayudado por la politiquería que ha tenido enfermo a este país (ya que) un pésimo maestro, un mal educador, si era, en cambio, un sabio mangoneador de los actos electorales, ocupaba los mejores puestos de la instrucción” (Diputado Reyes, en sesión extraordinaria, 10/01/1928).

Por su parte, en junio de 1922 se producen “incidencias” estudiantiles en la Escuela de Artes y Oficios (EAO) por la negativa del Director para autorizar una sesión del centro de alumnos en la que se iba a deliberar sobre la libertad de sesionar sin la intervención del Director, la supresión de los castigos, la representación estudiantil en los consejos de profesores y la libre asistencia en los cursos superiores. La movilización se transforma en una campaña pro-reforma del régimen disciplinario interno a lo que la autoridad responde con la aplicación de medidas disciplinarias contra 150 estudiantes y la presencia militar en la EAO y la Universidad de Chile.

Una de las agrupaciones docentes más importantes del período es la Asociación General de Profesores (AGP), que agrupa especialmente al profesorado primario, y desde su creación (1923) trabaja en un Plan de Reforma Integral de la Educación Pública, inspirada en el movimiento pedagógico de la Escuela Nueva. Este activismo docente determina que en 1924 el Ministro de Educación nombre una comisión para discutir un proyecto de reforma y en 1925 se crea otra comisión para la reforma integral de la educación. Pero el Presidente Alessandri cuestiona la acción política de los profesores y les ofrece discutir la reforma de la educación en la Comisión Consultiva de reforma a la Constitución (instancia oficial); mientras la propuesta educativa de la AGP es aprobada por la Asamblea Constituyente Popular (instancia no oficial). La presión es tal que en julio de 1925 se declara por decreto fuera de la ley a los profesores primarios que “exteriorizan reiteradamente el propósito de perturbar el orden público, procurando presionar al gobierno (...) para imponer la aprobación de un determinado proyecto de ley de educación primaria” (citado por el Diputado Latcham, en sesión ordinaria, 25/08/1937).

En 1926, una Asamblea Pedagógica esboza los principios científicos de una eventual reforma pedagógica y el gobierno convoca nuevamente a una comisión de profesores primarios con el propósito de presentar un proyecto de reforma integral de la organización administrativa de la enseñanza pública, proyecto que se conocerá como el “Plan Salas”. Por su parte, en mayo del mismo año, se producen movilizaciones estudiantiles originadas como respuesta a las medidas disciplinarias adoptadas por el Consejo de Instrucción Pública contra un grupo de estudiantes de la Universidad de Chile que, desconociendo una decisión del Rector, realizan un acto en memoria de un estudiante chileno que se ha suicidado en Francia. De acuerdo a la naturaleza puntual y doméstica de este incidente el movimiento estudiantil decae, pero inesperadamente resurge en junio por el nombramiento del Director del Instituto Pedagógico: los estudiantes deciden la huelga cuestionando las credenciales académicas del nombrado, discípulo del ex Director quien acaba de jubilar. Frente a este evento la autoridad solicita la protección policial de los recintos universitarios y se producen enfrentamientos y disturbios que extienden el conflicto a otros centros educacionales, instalando por dos meses el “problema educacional” en el debate público, aunque el gobierno no hace mucho por resolver el asunto de fondo:

“El gobierno (no) ha tenido un solo gesto de dignidad que pudiera justificar en el futuro los mil desaciertos que en la trayectoria de los acontecimientos se han venido sucediendo, (por el contrario) ha tenido como única manifestación el correr de los caballos en persecución de (los) estudiantes, (demostrando) decadencia, incompreensión, desatino y desgobierno; (en definitiva) parece que el Ministerio (del Interior) se empeñara en producir conflictos, y una vez producidos, en agravarlos” (Diputado Silva, en sesión ordinaria, 30/06/1926).

Estas “incidencias estudiantiles” suscitan una particular interpretación de los políticos que las atribuyen a “delincuentes instruidos” que han recibido una educación sin moral que no cultiva el respeto por el orden, la autoridad, la propiedad y el trabajo y, en consecuencia, le endosan la responsabilidad de estos actos al profesorado, argumentando que “por desgracia, hemos visto prender en el magisterio (...), ideas

peligrosas para el orden y la paz social. Nadie ignora que donde el comunismo ha encontrado más entusiastas defensores es el magisterio nacional” (Diputado Urrutia, en sesión ordinaria, 06/09/1927), sin comprender que la verdadera razón del estado de agitación política de los maestros son sus condiciones “miserables”, los recortes de sueldos, los sueldos impagos, los despidos y las exoneraciones (se estima que entre 1924 y 1936 se exoneraron a más de 600 maestros bajo la acusación genérica de “agitadores”).

A propósito de las movilizaciones estudiantiles y la discusión del “Plan Salas” de ese año, se entabla un intenso debate en la Cámara de Diputados sobre la educación pública en el que surgen “voces autorizadas salidas de muchos bancos (que) han proclamado aquí que esa enseñanza está agrietada, que se desmorona y que debe reformarse” (Diputado Urrejola, en sesión ordinaria, 21/06/1926). También surgen voces ciudadanas que denuncian que:

“Detrás de los estudiantes que soportan los castigos, los palos y los sablazos de la policía, hay otras gentes que celebran los motines sin exponerse a ningún peligro y que desean que el desorden llegue al paroxismo, los unos, en la extrema derecha, para pregonar la ruina y demostrar el fracaso de la instrucción del Estado; los otros, en la extrema izquierda, para tener autoridades universitarias de su mismo color político” (artículo de prensa citado por el Diputado Edwards, en sesión ordinaria, 30/06/1926).

En la V Convención Nacional de la AGP efectuada en enero de 1927, el proyecto de reforma integral es sancionado y meses después, el Presidente Ibáñez lo hace suyo, ofreciéndole a la AGP implementar su plan. Es así como el decreto 1.312 (19/04/27) crea la Superintendencia y el cargo de Superintendente (la función de superintendencia estaba establecida en la Constitución Política de 1833, artículo 154, y en la Constitución Política de 1925, artículo 10, N° 7) y el decreto 2.066 (12/05/27) establece sus funciones y organización. No obstante, como muestra de la improvisación del gobierno en la materia, en el mismo mes de mayo el decreto 2.166 ordena que el Ministro de Educación ejerza las funciones del Superintendente, y en octubre los decretos 5.635 (04/10/27) y 5.635 (14/10/27) suprimen todos los decretos anteriores.

Ya a fines de 1927, el DFL N° 7.912 (30/11/27), Ley Orgánica de Ministerios, crea el Ministerio de Educación Pública que centraliza las funciones y competencias educativas repartidas en diversas instituciones públicas. Por otro lado, asumido el fracaso del “Plan Salas”, el gobierno dicta el decreto 7.500, del 10 de diciembre, que establece las normas generales que servirán de base para la nueva organización de la educación pública. Este decreto, calificado por los pedagogos como ley de vanguardia, incorpora todos los preceptos del movimiento de Escuela Nueva auspiciado por el profesorado primario y crea nuevamente la Superintendencia, pero las Direcciones Generales pasan a ser Departamentos del Ministerio; extiende la educación básica obligatoria a seis años; reconoce cuatro tipos de escuelas (rurales, urbanas granjas, urbanas concentradas y escuelas hogares); divide a la educación secundaria en dos ciclos de dos años cada uno, el último subdividido en tres secciones (técnico-vocacional: comercial, industrial, agrícola y técnica femenina;

científica y humanista) y reconoce el rol cooperador de la función educacional del Estado a los establecimientos privados que, cumpliendo ciertos requisitos, reciban subvención escolar.

Entonces en 1928 se implementa la reforma educacional y en la inauguración del año escolar Luis Gómez Catalán, Director de Educación Primaria, artífice de la reforma y discípulo de Darío Salas, dice: “si el niño es activo, la escuela debe ser activa (...). Hay que transformar la escuela de auditorio a laboratorio (...), la escuela será un lugar de trabajo en lugar de un templo de silencio”⁵. Pero la situación financiera del Estado dirá otra cosa. Como parte del plan de economía, el Ministro de Hacienda instruye a Gómez suprimir 200 plazas de profesores, lo que no sólo frena la reforma sino que también permite que se configure un núcleo opositor a la misma entre el magisterio; además, en septiembre, se producen movilizaciones estudiantiles en las Escuelas Normales de Angol y Chillán las que son apoyadas por la AGP. Ante esta situación, el gobierno denuncia que la reforma está inculcando la indisciplina y la anarquía en el sistema educacional y en defensa del “principio de autoridad” se interrumpe la reforma integral. En octubre Gómez es trasladado a Tacna, se destituye al personal que estaba implementando la reforma y mediante el decreto 5.449 (14/11/28) se deroga el decreto 7.500. La agitación docente se incrementa y el magisterio nacional recibe la solidaridad del magisterio internacional ante lo cual el gobierno en febrero de 1929 detiene, encarcela y relega a los dirigentes nacionales del profesorado bajo la acusación de recibir apoyo y financiamiento de organizaciones anarquistas foráneas. Ya meses antes el propio Presidente Ibáñez consideraba que es:

“Mal muy grande (...) que esos jóvenes inconscientes de sus deberes y siempre atentos al reclamo de ilimitados derechos, hacen a la Instrucción y a la Patria. Y es doloroso que todo esto no sea sino el fruto intelectual y moral de la obra realizada por esa parte del profesorado politiquero de sentimiento ácrata que con su acción, ha desacreditado y pervertido la instrucción liberal del Estado, (lo que no es más que el) signo inconfundible y funesto de la politiquería (que) está entronizada en la Dirección Superior de los servicios educacionales, (y que) ha detenido por mucho tiempo toda reforma útil, todo progreso y toda justicia, destruyendo por consiguiente, la disciplina y amenguado los principios de autoridad” (citado por el Diputado Edwards, en sesión extraordinaria, 18/01/1928).

En definitiva, la “contrarreforma” implicó la exoneración de más de 400 maestros, el encarcelamiento y la relegación del personal docente responsable de la reforma y los dirigentes del magisterio, la supresión de la organización administrativa democratizadora, la disolución de las comunidades escolares y el restablecimiento del autoritarismo en el sistema educacional. En su mensaje presidencial de 1929, el Presidente Ibáñez declara que la derogación del decreto ley 7.500 se debió a “la absoluta falta de selección del personal y por consiguiente del desconocimiento de sus aptitudes, que hizo imposible al Gobierno su acertado empleo, y debido también

⁵ Caiceo Escudero, Jaime. “Luis Gómez Catalán y su aporte a las políticas educacionales en la reforma educacional de 1927 en Chile”. En: Revista Electrónica Diálogos Educativos, N° 19, Año 10, 2010, p. 29.

a la insuficiencia de medios económicos para realizar tan vasto plan”⁶; además de la conocida excusa de la infiltración de elementos anarquistas y comunistas en el profesorado.

Para sus detractores, este intento de reforma sólo provocó conmoción, incertidumbre, trastornos, errores y resistencias y constituyó “el mayor período de desquiciamiento que haya asolado la vida educacional chilena” (Diputado Leyton, en sesión ordinaria, 20/08/1930), en el que los reformadores educacionales “derribaron todo lo existente para reemplazarlo por fascinadoras teorías, que aplicadas en la práctica resultaron absurdas” (Diputado Acharán, en sesión ordinaria, 07/08/1929). No obstante, esta reforma introdujo cambios institucionales e innovaciones pedagógicas importantes, como los nuevos programas de humanidades que entraron en vigencia en los años 1929, 1930 y 1931, pero que fueron discontinuados en 1932, cuando el gobierno de Alessandri los calificó de “comunistas” porque incorporaban hechos políticos y sociales acaecidos en el mundo en las últimas décadas.

En julio de 1929 se envía otro proyecto para autorizar al Presidente para continuar y dar término a la reorganización administrativa y técnica de los servicios educacionales. Este nuevo intento de reforma presenta como novedad la diferenciación de Escuelas Normales rurales y urbanas y el establecimiento de incentivos al desempeño docente. Los parlamentarios oficialistas hacen su trabajo al afirmar que “el pueblo chileno podrá ver, en un plazo más o menos corto, la floración de la escuela que sustenta el Gobierno y que cultivan animosamente los educadores de este país, en colaboración con los pedagogos extranjeros” (Diputado Acharán, en sesión ordinaria, 07/08/1929).

Sin embargo, en medio de la profunda crisis económica que afecta al país, en julio de 1931 cae el gobierno de Ibáñez, en medio de masivas manifestaciones estudiantiles, y una vez elegido un nuevo gobierno constitucional, la clase política se lamenta de que:

“Durante los cinco o seis años que imperó la dictadura, pudimos observar ocho o más intentos de reorganización, que corresponden a otros tantos fracasos dolorosos e innegables, (además) el profesorado oficial de Chile vivió en medio de zozobras (...), pues sentían que temblaba permanentemente el suelo bajo sus pies” (Diputado Banderas, en sesión extraordinaria, 15/12/1931).

Entonces, atendiendo a la demanda de siempre, el Gobierno envía al Congreso Nacional un proyecto de ley que pretende reorganizar la enseñanza pública y en cuyo mensaje (21 de enero de 1932) señala que:

“Los servicios educacionales son, tal vez, los que sufrieron en mayor grado las consecuencias del régimen de inestabilidad institucional que existió en Chile durante los últimos cinco años (ya que) en este lapso, se llevaron a cabo una serie de reformas precipitadas y de medidas administrativas inconsultas (...) que sembraron la inquietud, la indisciplina y la desconfianza en el profesorado”.

Este proyecto pretende recuperar la orientación descentralizadora, entregando a los directores de servicio plenas capacidades pedagógicas y

⁶ Reyes Jedlicki, Leonora: “Profesorado y Trabajadores. Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928”. En: Revista Docencia N° 40, mayo de 2010, p. 48.

administrativas; además, se crea en cada escuela o liceo un Consejo Consultivo formado por profesores y apoderados. No obstante, la iniciativa gubernamental inmediatamente recibe reparos en una moción que indica que “el mensaje enviado por el Ejecutivo (...), traerá una desorientación más en el campo educacional, ya que no satisface ninguna de las aspiraciones mínimas de política educacional” (Diputados Elguín, Leyton, Venegas y Silva, 27/01/1932). En el mismo sentido, se enfatiza que el problema educacional se agravará porque no se divisa: “Interés serio por corregir errores, armonizar acciones dispersas y encarar de veras la acción reformadora, (además) desde el nuevo régimen acá, son ya cuatro los Ministros de Educación que han intentado (...) organizar, acomodar, los diversos departamentos y oficinas del servicio educacional (y se han encontrado con) choques de atribuciones, luchas de intereses, zancadillas, manejos subterráneos” (Diputado Venegas, en sesión ordinaria, 30/05/1932).

En el intertanto, los profesores mantienen activas sus demandas porque sus necesidades y dificultades se profundizan con la situación de crisis económica y las medidas de “economía” fiscal. En 1925 los DFL N° 479 y 480 fijaron el sueldo básico de los profesores secundarios (600 pesos) y el sueldo básico de los profesores primarios normalistas (500 pesos) y de los propietarios (400 pesos). Sin embargo, debido a los efectos del alza de precios y la desvalorización de la moneda, esos sueldos se habían reducido en términos reales en alrededor de un 20% a fines de 1932; además, existían descuentos legales como el aporte a la Caja de Empleados Públicos y Periodistas (10%), el Impuesto a la Renta (2%), el Seguro de Cesantía (2%) y descuentos especiales como el de la Ley de Emergencia, decreto 655, de 1926 (15%), y el descuento a los empleados públicos solteros (15%). En este contexto se produce una gran huelga de profesores en diciembre, los que exigen un mejoramiento de sueldos, mayor estabilidad y mejores condiciones materiales para el ejercicio de su función. Seguidamente, en enero de 1933, se realiza una Convención del Frente Único de Maestros en Concepción, oportunidad en la que los maestros denuncian la situación de miseria del alumnado obrero y campesino.

Las movilizaciones reciben como respuesta la “represión radical” (el Ministro, el Subsecretario y el Director de Instrucción Pública eran radicales). El Ministro de Educación procede a desvincular arbitrariamente a 134 profesores asistentes a la Convención y retira un proyecto de aumento de sueldos enviado por su antecesor para “estudiarlo” con mayor detenimiento, lo que sucede sólo a mediados del año 1934, cuando paralelamente en la Cámara de Diputados se presentan una serie de mociones sobre el particular. Aunque diversos estudios de la época estiman que el sueldo vital de un profesor con una familia tipo debiera oscilar entre 800 y 1.200 pesos mensuales, la ley N° 5.631, de 1935, aumenta el sueldo del profesor primario normalista de 5.200 a 7.200 anuales (600 mensuales) y el del profesor primario propietario de 4.400 a 7.200 anuales.

En este mismo año, 1935, la discusión sobre el “problema educacional” adquiere la connotación de polémica. Todos los sectores políticos reconocen los déficits y problemas de la educación y se proclama con mayor o menor fuerza el fracaso de la educación pública. Entonces la pugna política se centra en la atribución

de responsabilidades de este estado de cosas, reavivando el eje clerical/anticlerical en la educación, sobretodo luego de que el Presidente Alessandri firmara un decreto que incorporó la enseñanza de la religión en los colegios del Estado en 1936.

Para los conservadores los culpables del fracaso de la educación pública son esencialmente los radicales, responsables del debilitamiento de la enseñanza nacional en los últimos sesenta años, período en el que el objetivo principal del sistema educacional público “no ha sido tanto educar como formar prosélitos de un partido político, (con el único propósito de) formar y alimentar burócratas” (Diputado Boizard, en sesión ordinaria, 15/09/1937), pues “no se podrá negar que el partido radical vive del presupuesto de educación” (Diputado Walker, en sesión extraordinaria, 22/01/1934). En suma, señalan que la educación pública es:

“El más estrepitoso (...) de los fracasos que haya podido constatarse al través de cien años de penetración jacobina en la democracia chilena (en los que los) amantes frenéticos del monopolio estatal (han defendido que) el Estado tenía el deber de arrebatar los hijos a las familias (...) para ponerlos bajo la férula de una voluntad doctrinaria” (Diputado Boizard, en sesión ordinaria, 15/09/1937).

Para los radicales, en cambio, esto no es más que una “campaña organizada, tenaz y tendenciosa de que viene siendo víctima la educación pública del país (de parte de) elementos fanáticos y retardarios (embarcados en una) guerra santa en contra de la educación del Estado” (Diputado Maira, en sesión ordinaria, 24/06/1935); sustentada en “la acción cada día más intensa y desembozada que el clericalismo, con el concurso entusiasta del Partido Conservador y con la anuencia de sus aliados, viene desarrollando para apoderarse de la educación pública” (Diputado Ortega, en sesión extraordinaria, 07/01/1936), pues:

“Todas estas afirmaciones que se lanzan sobre la educación pública y que forman el acervo de editoriales y artículos en la prensa reaccionaria, corresponden al propósito definido y decidido de desprestigiar la enseñanza pública y de abrirle paso a la enseñanza particular” (Diputado Latcham, en sesión ordinaria, 25/08/1937).

Como ejemplo de esta acción desenfadada, se cita en la Cámara de Diputados una prédica radial de un párroco de Santiago que dice que “aún es tiempo de retirar a sus hijos de los establecimientos fiscales antes que la inmoralidad y las prédicas malsanas de maestros borrachos, masones y comunistas destruyan las santas enseñanzas de moral cristiana que recibieran a temprana edad” (citado por el Diputado Ortega, en sesión extraordinaria, 07/01/1936).

4. Conclusiones

Entre la promulgación de la Constitución Política de 1833, en la que se establece que la educación es de atención preferente del Estado, y la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (1920), es posible distinguir cuatro “impulsos” educacionales que permiten comprender la construcción del edificio educacional chileno. En el primero, gobiernos de Bulnes y Montt, se crean las instituciones educacionales señeras en el país y se promulga la primera ley orgánica de instrucción primaria. En el segundo, se dicta la ley de “disidentes” que fomenta el

desarrollo de la educación laica en el país y se dicta la ley que organiza la Instrucción Primaria y Secundaria y que crea el Consejo de Educación Pública. En el tercer impulso, asociado al gobierno del Presidente Balmaceda, se realiza un gran plan de construcción de escuelas y se emprende una reforma educacional que permite la creación de las escuelas normales, liceos, establecimientos de educación especial y el Instituto Pedagógico. Finalmente, el cuarto impulso educacional se inicia con la presentación del primer proyecto de ley de instrucción primaria obligatoria y termina con la promulgación de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Es así como al iniciarse el siglo XX, y en medio de un ambiente político, social y económico convulsionado, los actores políticos y sociales discuten intensamente sobre el “problema educacional”: los profesores e intelectuales de la educación organizan diversos eventos pedagógicos, se organizan en diferentes agrupaciones gremiales y desarrollan una fructífera producción intelectual en el área; mientras tanto los diversos gobiernos pretenden, oscilando entre la apertura democrática o el más puro autoritarismo, resolver el “problema educacional” mediante diversos intentos de reforma. Específicamente en el período analizado, los profesores se movilizan por demandas específicas y generales (aumentos de sueldos y beneficios, reformas pedagógico-administrativas, mejoramiento de las condiciones materiales de las escuelas y tratamiento del problema de la indigencia escolar), con resultados disímiles y paradójicos pues, por una parte, logran un protagonismo central en el debate educacional, forzando la instalación de comisiones y proyectos de reforma a la medida, mientras que, por otra parte, son fuertemente reprimidos y castigados por su acción político-gremial.

En el intertanto, el debate sobre el “problema educacional” en la Cámara de Diputados refleja las opiniones y posiciones de parte de la sociedad, el gobierno y los actores sociales y evidencia la fuerte pugna ideológica y doctrinaria entre los defensores de la educación pública y laica y la educación privada y “congregacionista”, reavivando el decimonónico eje clerical/anticlerical.

Bibliografía

- Caiceo Escudero, Jaime: “Luis Gómez Catalán y su aporte a las políticas educacionales en la reforma educacional de 1927 en Chile”. En: Revista Electrónica Diálogos Educativos, N° 19, Año 10, 2010. Disponible en: <http://www.umce.cl/2011/universidad/revistas-y-publicaciones/128/710-revista-dialogos-educativos-nd19.html>. Última consulta: 31/01/2012.
- Cámara de Diputados: Sesiones ordinarias y extraordinarias entre 1920 y 1938.
- Reyes Jedlicki, Leonora: “Profesorado y Trabajadores. Movimiento educacional, crisis educativa y reforma de 1928”. En: Revista Docencia N° 40, mayo de 2010. Disponible en: <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100708081028.pdf>. Última consulta: 31/01/2012.
- Ruiz Schneider, Carlos (2010): “De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile”. LOM, Santiago, Chile.
- Urzúa, Germán y García, Anamaría (1971). “Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)”. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Chile.

VII

El financiamiento compartido: crónica de una segregación anunciada*

Carlos Montes Cisternas**

Resumen

El sistema educativo chileno se fue conformando, desde los albores de la República, con aporte estatales y de privados. Sus principios fueron garantizar el acceso de los sectores vulnerables y el cumplimiento de estándares de calidad. Así, el país se dotó, desde mediados del siglo XX, de un modelo educativo con una calidad aceptable, pero con síntomas incipientes de deficiencias de acceso para los sectores de menores ingresos.

Los cambios introducidos durante la dictadura pretendieron superar esas falencias, pero rompieron con los principios originales, introduciendo, vía voucher, la competencia y el lucro, que unidos a la municipalización y el deterioro de la educación pública, crearon severos problemas de equidad.

Ya en democracia, la Concertación introdujo correcciones para revertir estas consecuencias, mediante programas de apoyo a los sectores más deficitarios e inversión en infraestructura e insumos educacionales. La decisión de no atacar la municipalización –por la inviabilidad de obtener el apoyo de la derecha– significó no lograr los resultados esperados, pero muchos cambios logrados constituyen hoy una base desde la cual avanzar hacia modificaciones estructurales.

También hubo errores relevantes, como el sistema de financiamiento compartido, que tuvo un impacto negativo, al aumentar la segregación en las aulas, generar estímulos a la oferta privada e incrementar el aporte de las familias muchas veces con dudoso retorno en calidad de la enseñanza. Su corrección es imprescindible, de acuerdo a este ensayo.

Abstract

Since the birth of the Republic, the Chilean educational system has counted on both state and private funding, and has been based on the principle of ensuring that the most vulnerable sectors of society have access to a quality education. From the middle of the twentieth century, the Chilean educational model provided an acceptable level of quality, but with incipient symptoms of deficiencies with regard

* Los contenidos de este ensayo, están en los fundamentos de la moción que modifica el D.F.L. N° 2 de Educación de 1996, en materia de financiamiento compartido, boletín 7894-04.

** Economista por la Universidad Católica de Chile. Ex director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Puebla. Diputado desde 1990 por el distrito 26.

to access to low socioeconomic sectors.

The changes made during the dictatorship sought to overcome these deficiencies, but they broke with the original principles by introducing, via voucher, competition and profit, which, together with the “municipalization” of public schools and the deterioration of public education, created severe problems of equity.

Once democracy returned, the Concertation addressed these problems through programs that provided support to the neediest sectors and investment in infrastructure and educational supplies. However, they decided not to attempt to do away with municipalization, knowing that the right would block any such attempt. This decision limited the impact of their efforts and they were unable to achieve the desired results. Nonetheless, many of the programs put in place at that time form the basis upon which structural changes can be made today.

Significant errors were also made, such as the system of shared financing, which had a negative impact by increasing segregation in the classroom, generating incentives for privatization, and raising the amount of money families had to pay, often with dubious improvements in the quality of the education. This situation must be remedied.

1. Sistema educativo mixto

El sistema chileno se caracteriza por la coexistencia de establecimientos privados y estatales, es decir un sistema mixto.

Al igual que en el resto de Latinoamérica, debido a las precariedades de los jóvenes Estados, el sistema tuvo un origen privado y religioso.

Historiadores coinciden en que durante años posteriores a la independencia se produce “un desarrollo educacional audaz en ideas, pero discreto en realizaciones que en el campo escolar va a entregar la casi totalidad de la oferta educativa a instituciones privadas, la mayor parte de ellas eclesiales. La escasa labor del Estado se centrará en la educación secundaria siendo el Instituto Nacional (fundado en 1813) el ejemplo más paradigmático. Las consecuencias de la exclusión educativa de los sectores más pobres del país, producto de esta conformación educativa incipiente, resulta evidente.”¹

Tras un período de consolidación del Estado Docente, donde se crearon el Ministerio de Instrucción Pública (1837), la Universidad de Chile, la Escuela Normal de Preceptores (1842 y 1857) y la Escuela de Artes y Oficios (1847), se comienza a masificar la enseñanza pública, con la Ley de Instrucción Primaria y, desde 1920, con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Al examinar la historia de dicho cuerpo legal, se aprecia la concepción tras de este proyecto y la visión de la clase política.

El analfabetismo preocupaba en sí mismo, pero también, porque afectaba los derechos de las mayorías y limitaba el desarrollo económico por la escasa capacitación de los trabajadores analfabetos.

“¿Cómo pueden formarse obreros para la industria, si nuestro pueblo carece de la base primordial -la instrucción primaria-, indispensable al aprendizaje de todo oficio, de toda industria? ¿Cómo podrá un obrero averiguar una superficie, dibujar, calcular, si no ha pasado por las escuela que dé esas nociones?” - indicaba el entonces diputado Pedro Aguirre Cerda.

Esta conciencia se refleja en las fórmulas de financiamiento discutidas, como crear un Fondo Común de Fomento de la Educación Pública, autorizar al Fisco a conseguir préstamos hipotecarios con bancos para construir escuelas, establecer impuestos a las utilidades líquidas de corporaciones, o subastar pertenencias salitreras inexploradas.

Durante todo el debate parlamentario se habló de fijar una asignación presupuestaria directa, para evitar que el financiamiento de la ley se discutiera año a año. También, de destinar para estos fines el 20% de las rentas generales de la Nación, además de otros recursos que pudieran provenir de multas, aportes municipales, privados, etc. Pero, finalmente, se optó por la emisión de bonos.

Por tanto, había consenso en que masificar la educación constituía una tarea nacional y que requería cuantiosos recursos.

De la discusión sobre la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria se derivan, importantes consecuencias válidas hasta hoy. El texto definitivo de dicha ley surgió

¹ Texto Preliminar de “El sector particular Subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones”. Javier Corvalán y otros. FONIDE, 2008, p. 15.

como un acuerdo nacional, sobre la base de concesiones de los diversos sectores, lo que permitió poner fin a largos años de tramitación legislativa. Se destaca un pacto político entre conservadores y liberales. Los conservadores aceptaron la educación obligatoria, la que calificaban como una intromisión del Estado en los derechos de las familias y los liberales renunciaron a definirla como laica. Ello no era fácil, ya que antes de 1925 la fe oficial de la Constitución de la República era la religión católica.

El otro acuerdo entre ambos sectores fue el referido al financiamiento.

Municipios y algunos empleadores tenían la obligación de contribuir con la función docente habilitando recintos para la instrucción de sus trabajadores. Se profundizó un sistema de aportes públicos a la educación particular comenzado en 1854. Junto con disponer los recursos destinados a solventar la enseñanza estatal, se daba una subvención a los empresarios dueños de los establecimientos que la ley obligaba a crear², según número de trabajadores.

Para ello, el Estado exigía requisitos, como su gratuidad, ciertos contenidos mínimos, normas de higiene y salubridad, asistencia médica y un mínimo de horas lectivas al año. Este esquema, en alguna medida, se ha mantenido.

La aprobación de este mecanismo surgió de intensas discusiones.

Por ejemplo, el Diputado Barbosa apoyaba las subvenciones indicando que “debe pagarse a todo aquél que enseña”.

El Diputado Errázuriz Tagle contradecía: “Si el Estado tuviera los recursos necesarios para sostener la educación, que es su función principal, comprendería que lo que le sobrara lo repartiera en forma de subvenciones para la enseñanza particular, pero cuando no tiene con qué costear su propia instrucción, no comprendo que reparta lo que le hace falta.”

Lo rubricaba el diputado radical Ruiz Bahamonde, señalando:

“Voy a votar contra esta indicación de subvencionar a las escuelas particulares, porque, como decía el Honorable señor Barbosa, se debe pagar la enseñanza de las escuelas, pero no tienen derecho a cobrarlas los que convierten esta enseñanza en una industria.”

Posteriormente, durante la Presidencia de González Videla se legislaría específicamente en materia de subvenciones educacionales, en una nueva transacción entre conservadores y liberales, sentándose las bases definitivas del sistema mixto de educación existente, conformado por planteles estatales, privados y particulares subvencionados.

El régimen de subvenciones cuya creación se remonta a mediados del siglo XIX, alcanza rango constitucional en 1971, en la ley 17.398 que modificó la norma referida a la libertad de enseñanza, precisándola en diversos aspectos. La norma introducida señala: Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro, recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley.

Hasta 1973, el sistema educativo, por tanto, fundía esfuerzos públicos y privados, y daba la posibilidad de que los privados recibieran apoyo financiero del Estado, siempre y cuando fueran gratuitos y no tuvieran fines de lucro.

² Según Soto (2000) estos establecimientos no se crearon, “Javier Corvalán y otros” Op. Cit., p. 15.

Sin embargo, durante la discusión del texto de la Constitución de 1980, la materia volvió a ser debatida. Efectivamente, al analizarse la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en la Comisión Ortúzar, se suscitó una disputa sobre los requisitos para obtener la subvención del Estado.

En dicha instancia se recogió el parecer de diversos sectores. El Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso Daroch, afirmaba:

“El señor Troncoso puntualiza que uno de los principios que sustenta, es el de que si hay alguna actividad en que el lucro no debe tener lugar es en la enseñanza. Así que no puede hablarse de colegios que persigan o no persigan fines de lucro. Los colegios no deben perseguir fines de lucro. Deben tener la remuneración que es apropiada; pero que no sea para ganar dinero el que se forme un colegio.”

A partir de esa observación, Sergio Diez, ministro del régimen, ex senador y ex Presidente de Renovación Nacional, propuso que el requisito para que los establecimientos obtuvieran subvenciones fiscales no fuera la gratuidad, sino el no perseguir el lucro. Se pretendía dejar consagrado que los establecimientos privados podrían recibir aportes estatales aunque no fueran gratuitos, mientras no tuvieran fines del lucro, como es el caso de las congregaciones religiosas.

La moción no prosperó, pues podía interpretarse como una contradicción con el reconocimiento a la más amplia libertad de enseñanza. Se optó por una declaración abierta y ambigua que dejara las definiciones sobre financiamiento a la ley.

Posteriormente, en la revisión al texto del Consejo de Estado, encabezado por el ex Presidente Jorge Alessandri, volvió a debatirse el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En la sesión 56ª de la instancia se discutió sobre las características de dichas garantías. El consejero Carlos Cáceres se definió por aplicar plenamente el principio de subsidiariedad, dejando en consecuencia el derecho a la educación radicado en los particulares, desplazando al Estado.

La réplica provino del ex rector de la Universidad de Chile, Juvenal Hernández, quien afirmó que el principio de subsidiariedad no es aplicable ni a la salud pública ni a la educación. “Ese concepto ha sido forjado por economistas para impulsar la iniciativa privada en la creación de riqueza y puestos de trabajo, pero la salud y la educación pública no pueden ser sino responsabilidad del Estado.”

El Consejo de Estado encargó a una subcomisión la redacción del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Este grupo de trabajo entregó su propuesta en la sesión 96ª con los siguientes incisos:

“La educación básica es obligatoria y el Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para ese efecto, sean necesarias.

La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.”

Al respecto, el ex Presidente Jorge Alessandri se inclinó por mantener la disposición original de la Constitución de 1925, argumentando que ésta permitió el desarrollo de la enseñanza en el país y que, en cambio, las leyes posteriores produjeron cuantiosos gastos para el Estado. Asimismo, cuestionó el principio de

subsidiariedad, enfatizando el rol del Estado: "... si no fuera por el Estado todos los establecimientos particulares cerrarían sus puertas, éstos son colaboradores en la tarea educativa, pero es a aquél quien tiene la función preferente."

En la sesión 98ª se volvió a debatir, exponiéndose una proposición de la subcomisión que indicaba:

"La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener un sistema gratuito con tal objeto."

Al respecto, el ex Presidente Alessandri dejó constancia de su reclamo sobre haberse obviado que es al Estado a quien corresponde la supervisión de las actividades educacionales. "Gran parte del siglo pasado en Chile se caracterizó por la lucha por dar supremacía al Estado en materia educacional."

2. El financiamiento compartido

2.1. Implementación del sistema

El siguiente hito está dado por la ley 18.768, de 1988, en las postrimerías del régimen militar. En el artículo 46 letra o) de dicha ley se modificó el D.L. 3476 de 1980, que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado, incorporando los siguientes artículos 33 y 34:

"Artículo 33.- Sin perjuicio de lo establecido en el Título I, los establecimientos particulares de educación que cobren a sus alumnos los valores mensuales promedios que se señalan en el artículo siguiente podrán percibir una subvención denominada *Subvención a Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido*, la que se regirá por las disposiciones especiales que a continuación se establecen y en lo que no se contraponga con ellas, por las normas del Título I de este decreto ley.

En todo caso, los establecimientos de Educación Básica administrados por las municipalidades o por corporaciones que los administren por cuenta de ellas, deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo soliciten.

Artículo 34.- Los Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido podrán efectuar cobros mensuales promedio no mayores a los valores que, expresados en Unidades de Subvención Educacional para cada nivel y modalidad de enseñanza, determina la siguiente tabla:

Nivel de Enseñanza que imparte el establecimiento	Valor límite
Educación Parvularia (2° Nivel de Transición)	2,3 U.S.E.
Educación General Básica (1°, 2°, 3°,4°, 5°, 6°)	2,5 U.S.E.
Educación General Básica (7°, 8°)	2,7 U.S.E.
Educación Media Diurna	3,1 U.S.E."

2.2. La ley 19.247

Dicho mecanismo no tuvo difusión, porque el descuento en la subvención lo hacía poco atractivo para los sostenedores, representando un porcentaje irrelevante

de los establecimientos hasta 1993, al ser modificado con la reforma tributaria aprobada durante el Gobierno del Presidente Aylwin, en la ley 19.247, que pese a ser una propuesta tributaria, mediante un acuerdo entre el Ejecutivo y RN se incorporó al texto modificaciones al sistema de financiamiento compartido, implantado por la Dictadura.

El Diputado Andrés Palma I., informante de la Comisión de Hacienda en sesión 22ª de la Legislatura 326ª, de la Cámara de Diputados, de martes 3 de agosto de 1993 explicaba:

“Señora Presidenta, el Ejecutivo se ha comprometido a incluir, mediante indicación, un punto que no consideraba el mensaje, pero que también ha sido relevante en la discusión de la Comisión de Hacienda, además de formar parte de los acuerdos logrados entre Renovación Nacional, la Concertación y el Gobierno. Se refiere a la modificación al sistema de financiamiento compartido en la educación con el objeto de ampliarlo y eliminar el castigo que tienen los establecimientos acogidos a él y, así, mejorar los beneficios que, por este sistema, se pueden obtener a través del aporte de los padres a establecimientos *sin fines de lucro y gratuitos.*” (Sic).

A continuación el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, explicó el contenido de la fórmula acordada:

“La indicación discurre sobre la base de modificar el sistema vigente. Este opera de manera tal que la subvención se reduce en 40 por ciento del cobro por alumno a los padres y apoderados, y establece límites entre 2,3 y 3,1 unidades de subvención educacional, USES, dependiendo del tipo de educación impartida: educación preescolar, básica de primero a sexto, básica de séptimo a octavo o de educación media. De esta manera, por cada peso que aporta un padre de familia para suplementar el esfuerzo educacional de su hijo y mejorar la calidad de la educación que recibe, el establecimiento educacional recibe sólo 60 centavos adicionales y los 40 restantes son rebajados de la subvención que el Estado le da al establecimiento subvencionado.

La indicación que se somete a consideración de la Honorable Cámara de Diputados introduce una modificación que mejora los incentivos para el financiamiento compartido de la educación. Desde luego, reduce los descuentos a la subvención del Estado que ocurren por el aporte de las familias y eleva el máximo de cobro por alumno que se puede aportar en este sistema de financiamiento compartido.

La indicación propone:

- mantener la subvención base por alumno cuando su cobro sea igual o inferior a 0,5 USES;

- rebajar el aporte del Estado sólo en un 10 por ciento del cobro por alumno que exceda 0,5 USES y no supere una USE. Es decir, en el primer tramo no hay ningún descuento; en el segundo, la rebaja del aporte del Estado es sólo de un 10 por ciento en lugar del 40 por ciento actual. Hay un tercer tramo en que la rebaja del aporte del Estado sería de un 20 por ciento del cobro por alumno, en aquéllos casos en que la contribución exceda una USE y no supere las dos unidades superiores. Finalmente, en el tramo superior, el aporte del estado se rebaja en un 35 por ciento del cobro por alumno en caso que el cobro exceda de dos unidades de subvención.

Además, se propone elevar a cuatro USES el monto máximo del cobro permitido por alumno, o sea, el aporte que pueden hacer los padres para mejorar la calidad de educación de sus hijos- a los establecimientos con financiamiento compartido-, para todas las categorías educacionales.

Adicionalmente y con el propósito de flexibilizar las normas que regulan el sistema, la indicación pretende eliminar la obligación de acogerse a este esquema a todos los establecimientos administrados por un mismo sostenedor, cuando uno de ellos está acogido.

No había razón para poner esta especie de camisa de fuerza, de que un sostenedor que decida entrar en el sistema con alguna de sus escuelas tenga que aplicarlo a todas en forma obligatoria, porque podía ser conveniente mantener otras con acceso gratuito, dando un servicio distinto a gente que no pueda efectuar un aporte compartido al financiamiento de la educación.

Otra innovación importante es la que hace extensiva la posibilidad de acogerse a esta modalidad a los establecimientos municipales de educación media. En este caso, se les mantiene la obligatoriedad de otorgar educación gratuita a los residentes de la comuna que así lo soliciten. Asimismo, la incorporación de un establecimiento municipal al sistema requerirá del acuerdo de los padres y apoderados.

El Gobierno confía en que esta modificación incentive en forma importante el mejoramiento de la calidad de la educación con financiamiento compartido.”

En la sesión siguiente, 23^o de la Legislatura 326^a, el 3 de agosto de 1993, se procedió a votar en general el proyecto, registrándose 69 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones. En la ocasión se presentó la indicación anunciada por el Ministro Foxley.

La Cámara de Diputados volvió a conocer esta temática en segundo trámite reglamentario, en la Sesión 26^a de la Legislatura 326^a, el martes 10 de agosto de 1993, con el Segundo Informe de la Comisión de Hacienda que había recogido la indicación del Ejecutivo.

En la ocasión, el Boletín de Sesiones de la H. Cámara de Diputados consigna que algunos diputados expresaron su oposición al mecanismo:

“El Señor Montes.- (...) Lamento que temas de esta envergadura sean tratados en un segundo informe y que no haya tiempo para reflexionar sobre ellos.

(...) este sector de la educación se orienta hacia personas con mayores dificultades para cubrir sus gastos. Se podría haber diseñado un mecanismo más elaborado, para que junto con incorporar los aportes de los padres, se asegurara un financiamiento adicional del Estado para que la educación pública municipalizada salga de la crisis y sea realmente una alternativa de mejor calidad y proyección.

Mediante este procedimiento, los padres, en la práctica, no tienen oportunidad de optar a otras alternativas en los colegios. Por ejemplo, en 1992, en La Florida, doce colegios de un mismo sector establecieron el sistema de financiamiento compartido. Tal decisión se les comunicó a los padres a fines de octubre y en noviembre ya tenían que matricular a sus hijos dejándolos sin opción de cambio.

Se podrá decir que en el tercer inciso del artículo 23, en la medida en que los padres soliciten la gratuidad, el colegio estará obligado a otorgar educación gratuita.

Sin embargo, éste es el punto de partida y, por supuesto, se van a generar presiones que obligarían a los padres a pagar la educación por no tener otras alternativas.

Ojalá podamos diseñar un sistema que recoja aportes de los padres, no a través del financiamiento compartido, sino motivándolos a partir del apoyo del Estado, y, que a la vez, defienda los derechos de quienes no tienen posibilidad de financiar la educación de sus hijos, en cuyo caso, el Estado debe brindarla de manera gratuita.”

“El señor Martínez (don Juan).- Estamos frente a algo mayor que la educación pública. Se está haciendo un forado con relación a su gratuidad, porque los incisos segundo y tercero de este artículo establecen la obligación de que determinados colegios sean financiados en parte por los padres.

Las cuotas de padres y apoderados en las escuelas municipales y subvencionadas son optativas, pero hoy se han convertido en obligatorias. Aquí va a suceder lo mismo. La presión de los profesores y directores de los establecimientos educacionales va a hacer que gran parte de los colegios acudan a estas formas de financiamiento y aún peores.”

Luego, la Cámara aprobó el texto en particular. La votación separada del artículo 23, que establece la incorporación de los liceos municipales, obtuvo 34 votos a favor y 15 en contra; el resto de los preceptos modificados en el D.F.L. sobre subvenciones educacionales recogieron 40 votos afirmativos, 1 en contra y 7 abstenciones.

Durante su paso por el Senado la proposición fue objeto de estas opiniones:

Aldo Passalacqua, Presidente de la FIDE Secundaria, señaló que la existencia de un límite en el aporte de los padres “atenta contra la implementación de un sistema de cobros mensuales diferenciados conforme a los ingresos del grupo familiar. Este último sistema es el recomendado a todos los colegios que pertenecen al Área de Educación Católica, ya que no se quiere que el financiamiento compartido tenga el perverso efecto de marginar a algunos alumnos de sus colegios por no poder pagar la cuota que se fije”.

Uno de los principales reparos al mecanismo lo constituía la incorporación de la enseñanza media municipal. El Ejecutivo anunció que desecharía esta idea presentando la indicación correspondiente. Ésta fue acogida por la Comisión de Hacienda por tres votos (señores Gazmuri, Lavandero y Zaldívar) a uno (señor Prat).

En la sesión del Senado N° 23, de la Legislatura 326ª, el 8 de septiembre de 1993, se discutió ampliamente el financiamiento compartido y la proposición del Gobierno de excluir del mecanismo a los liceos municipales. Algunos parlamentarios respaldaron mantener la posibilidad que los planteles públicos ingresaran al financiamiento compartido, rechazando, por tanto la propuesta de eliminación.

El Senador Sebastián Piñera argumentaba “En mi opinión, hay que mantener la gratuidad para aquellos alumnos que la necesitan y el financiamiento privado para los que no lo requieren, y permitir una zona intermedia de personas que necesiten aporte fiscal, pero estén dispuestas a sacrificar algunos consumos para mejorar la calidad de la educación de sus hijos.

El precepto que se pretende suprimir facilita el crecimiento de esa área

compartida. *Y esta última incluye otro elemento, reconocer que el problema educacional, incluso en los sectores de bajos ingresos, no es solamente del Estado, sino también de los padres y apoderados.*

Al rechazar esta proposición, el Senado está dando una clara señal de que las cuestiones sociales no redundan en responsabilidad exclusiva del Estado, sino que el sector privado también tiene que contribuir a resolverlas.”

Desde las bancadas opositas el Senador Ricardo Núñez expresaba: “Un tema de tanta importancia como el contenido en esta norma precisaba de un examen más profundo, ya que están en juego los conceptos de equidad y eficiencia en la educación.”

“En comunas pequeñas las personas de altos ingresos ofrecen contribuir al mejoramiento de la enseñanza en su escuela municipalizada. Sería bueno facilitar el procedimiento, con la condición, sin embargo, de que eso no signifique alterar el principio de gratuidad establecido no sólo en la Constitución Política, sino también en la tradición educativa del país.”

El senador Andrés Zaldívar también se abstenía, distinguiendo entre el financiamiento compartido en la educación particular subvencionada y en la municipal: “(...) debemos tener en cuenta que históricamente la educación en Chile ha sido gratuita. Y los parlamentarios, sin excepciones, hemos sido partidarios de la gratuidad de la enseñanza en el sector fiscal. Ese ha sido un planteamiento permanente, lo cual no significa que no pueda modificarse. ¡Por supuesto que es susceptible de enmiendas, pero debe hacerse con cuidado!”, y lamentaba que no lo hubiese analizado la Comisión de Educación.

En definitiva, la Sala del Senado rechazó el trabajo de la Comisión de Hacienda y repuso la norma de la Cámara de Diputados que incluía en el financiamiento compartido a la educación media municipal. La votación de la norma pertinente fue de 28 votos negativos (al Informe) y 6 abstenciones (de los Sres. Calderón, González, Núñez, Soto, Vodanovic y Zaldívar).

La discrepancia entre ambas ramas surgió por la incorporación de los liceos municipales al sistema de financiamiento compartido. La tarde del 8 de septiembre de 1993, en la Cámara de Diputados, en la sesión 36ª de la Legislatura 326ª se insistía en la necesidad de excluir a la enseñanza media pública del mecanismo:

“El Señor Montes.- Estamos convencidos de que el Estado tiene la responsabilidad de financiar la educación pública. Cambiar ese criterio amerita un debate nacional de otras características.

A mi juicio, este cambio es bastante profundo. Estoy convencido de que para una mayor responsabilidad estatal en la educación media pública es fundamental que haya más recursos del Estado, y legislar hoy en función de establecer la modalidad de financiamiento compartido para la educación media es un retroceso desde este punto de vista.”

“El señor Ortiz.- No soy partidario del financiamiento compartido en algunos establecimientos educacionales, porque con ello se incrementarán los gastos, especialmente de la clase media chilena, cuyos ingresos han disminuido.”

Las modificaciones del Senado se aprobaron por 64 votos a favor, 1 en contra

y 2 abstenciones, con lo que quedaron aprobadas las enmiendas al financiamiento compartido, incluyendo la enseñanza media del sector municipal.

2.3. Consecuencias de la extensión del financiamiento compartido

Según Aedo y Sapelli, estadísticas muestran que el financiamiento compartido tuvo una acogida masiva de parte de la educación privada subvencionada.

En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos -el 72% de la matrícula del sector- decidieron ya para 1998 su traspaso al nuevo sistema.

La respuesta del sector municipal fue más tímida; sólo un 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) adoptaron la modalidad. El cobro promedio es de \$ 5.959 en colegios privados subvencionados y de \$ 1.455 en establecimientos municipales.³

Zamorano cita a Cox (2003) e indica: “para el 2000, el 93% de los establecimientos particulares subvencionados utilizaba el sistema, contra sólo un 7% de los municipales de educación media. Por otra parte, el cobro mensual promedio 2000 alcanzó los \$8.125 y los \$1.840 respectivamente.”⁴

La opción entregada a los sostenedores de incrementar las subvenciones con el aporte de los padres generó incentivos a la creación de planteles privados.

Según UNICEF, “el aumento de establecimientos particulares subvencionados se mantuvo estable entre 1985 y 1994. A partir de ese año (en que comienza a operar la fórmula de financiamiento compartido), se reinició el proceso de creación de escuelas particulares subvencionadas: entre 1994 y 2001 se fundaron más de 800 escuelas de este tipo, con un aumento de la matrícula particular subvencionada desde 32.5% en 1995 a 37.3% del total en 2002 mientras que la proporción municipal de la misma bajó de 56.8% a 52.8% en el mismo período.”⁵

A la misma conclusión llega Zamorano: “Otra consecuencia del sistema fue la reactivación del crecimiento de la matrícula en el sector particular subvencionado, el que se encontraba en decadencia antes de 1993.”⁶

Uno de los efectos más nocivos del financiamiento compartido radica en la segregación, la que según diversos estudios es una de las más elevadas del mundo.

Cox advierte sobre el impacto del financiamiento compartido en el ingreso de niños de los sectores de mayores recursos a las escuelas públicas, al señalar: “Según datos de la Encuesta CASEN, mientras en 1990 un 18% de los niños de familias de los dos quintiles de mayores ingresos asistía a escuelas municipales, en 2000 esta proporción había bajado a un 14%. (García-Huidobro, Bellei, 2003).”⁷

Sobre lo mismo Juan Eduardo García Huidobro señala: “El financiamiento compartido está en plena expansión y ya la mitad de las familias chilenas pagan por

³ “El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile”. Aedo y Sapelli, junio de 2001.

⁴ “Hablemos de Educación” Informe Especial. Felipe Zamorano Valenzuela, Instituto Libertad. 2006.

⁵ “La educación chilena en el cambio de siglo”, UNESCO 2004.

⁶ Op cit.

⁷ Políticas Educativas en el Cambio de Siglo, Editorial Universitaria, 2003.

la educación de sus hijos. Este “precio” sitúa inequívocamente a cada niño o niña que entra a la escuela con sus “iguales”, separándolo del resto.”

Lo anterior ha sido sintetizado en una investigación desarrollada por Valenzuela, Bellei y De los Ríos donde concluyen: “Si Chile tiene como objetivo lograr una sociedad más integrada es indispensable atacar las causas que ocasionan que la segregación escolar sea considerablemente mayor que la segregación residencial de sus barrios y ciudades. Una de estas causas es el financiamiento compartido, el cual genera un enorme efecto sobre la segregación, no sólo porque reduce las posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos, sino porque deriva en que éstas terminen matriculando a sus hijos en colegios más segregados, donde la mayor parte de los compañeros presentan condiciones sociales y culturales similares. En consecuencia, hay que eliminar o reducir la incidencia del financiamiento compartido en el sistema escolar, disminuyendo su cobertura o modificando las regulaciones que lo convierten en un dispositivo de exclusión social.”⁸

Con matices, llega a la misma conclusión Valenzuela: “El financiamiento compartido ha tenido dos efectos sobre la equidad del sistema educacional chileno: la ha disminuido dentro del sector subvencionado, y la ha aumentado en todo el sistema, al acercar el gasto realizado por la clase media al de la alta.”⁹

Los efectos de la segregación también son advertidos en múltiples estudios, que la vinculan directamente con la calidad. “Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile han ido concentrando alumnos de diferentes niveles socioeconómicos: junto a la demanda de las familias para seleccionar escuelas (principio de elección instaurado en 1981), las escuelas mismas seleccionan a las familias y alumnos. Existe fundada evidencia de que las escuelas privadas, por sus procedimientos de selección (pruebas de conocimientos y test psicológicos) y expulsión de alumnos (exigencia de rendimiento mínimo, sanciones disciplinarias drásticas) seleccionan a los estudiantes más capaces y evitan a los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta. El efecto de “descreme” de la educación municipal afectaría a los alumnos de este sector: al emigrar los mejores al sector particular, se produciría un deterioro en las condiciones de aprendizaje de los que quedan (“efecto pares”), impidiendo el alza del rendimiento del sistema en su conjunto (Carnoy y McEwan, 1997; Hsieh y Urquiola, 2001; González, 2002).”¹⁰

Un efecto de la extensión del financiamiento compartido radica en el mayor gasto en educación de las familias.

“En el año 2000, el total recaudado gracias a este mecanismo, alcanzó a USD 152,5 millones, cobrados por 1.530 establecimientos participantes de esta modalidad (con una matrícula de 975.000 alumnos, equivalentes a un 30% del total de alumnos del sistema escolar subvencionado). En ese mismo año, el cobro mensual promedio en el sistema municipal fue de 1.840 pesos, y en el sistema particular subvencionado de 8.125 pesos.”¹¹

⁸ Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido. El caso chileno. PIIE, Universidad de Chile.

⁹ Valenzuela Zamorano. Op.cit.

¹⁰ UNICEF, Op. cit.

¹¹ UNICEF, Op. cit.

A la fecha el aporte de los padres al sistema de financiamiento compartido excedería los US\$400 millones.

2.4. El Fondo de Becas de la ley 19.532

Las dificultades generadas por la expansión del sistema de copago educacional y la segmentación social asociada, llevó a establecer por ley, a partir de 1998, un sistema de becas por establecimiento destinado a aquellos alumnos cuyas familias no pudieran cancelar sus cuotas.

El fondo de becas se solventa de recursos del sostenedor, que corresponden a un porcentaje de los cobros hechos a las familias y de una disminución de los descuentos fiscales a la subvención, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes.

Fue implementado con la ley 19.532, de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación.

Esta materia no era parte del proyecto original, sino que surgió como una indicación parlamentaria en la segunda discusión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En dicha instancia se aprobaron dos modificaciones, las que apuntaban a impulsar la implementación de un sistema de becas para alumnos de establecimientos con financiamiento compartido y las que exigían la elaboración de un proyecto educativo que trazara horizontes de largo plazo para los planteles, entre los cuales se incorporaba el asunto financiero.

Las enmiendas propuestas consistían en agregar incisos al artículo 24 del D.F.L. N° 2 de Educación:

“Los sostenedores de los establecimientos educacionales regidos por este título, podrán eximir del pago de los valores mensualmente a los alumnos que se determine conforme a un sistema de becas cuyas bases generales se incorporarán a la solicitud y a la propuesta educativa a que se refiere el artículo siguiente. Con todo, a lo menos las dos terceras partes de las exenciones se otorgarán atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los alumnos y su grupo familiar.

Los cobros que efectúen los establecimientos educacionales de financiamiento compartido, sólo podrán ser los comunicados conforme al inciso tercero del artículo 26, los que deberán constar en recibos timbrados por el Servicio de Impuestos Internos y serán incompatibles con otros cobros, obligatorios para los padres y apoderados, cualquiera sea su denominación o finalidad.”

En tanto, al artículo 26 de dicho cuerpo legal se incorporaba lo siguiente:

“Simultáneamente con la presentación de la solicitud a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, el sostenedor deberá informar al respecto, mediante comunicación escrita, a los padres y apoderados, dándoles a conocer también una propuesta educativa, con inclusión del sistema de becas a que se refiere el artículo 24 y una indicación precisa de los valores que mensualmente deberán pagar durante los cinco años siguientes, por el hecho de incorporarse a la modalidad de financiamiento compartido.

Los cambios que introduzca al término del período antes señalado al sistema de becas y a los valores a pagar, deberá comunicarlos en forma escrita con, a lo menos un año de antelación al de su aplicación, procedimiento que deberá utilizar igualmente para las anualidades siguientes. Asimismo, los establecimientos educacionales acogidos a este título podrán retirarse de este sistema, debiendo formalizar tal situación en la misma forma y plazos que establecen los incisos precedentes.

El establecimiento deberá informar anualmente a la comunidad, con copia al Ministerio de Educación, sobre la forma en que se utilizaron en la anualidad anterior los recursos aportados por los padres y apoderados y su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación, pudiendo los padres y apoderados, en todo momento, formular ideas y proposiciones al respecto. La comunicación al Ministerio de Educación, sólo tendrá por objeto acreditar el cumplimiento de esta obligación.

El establecimiento, deberá señalar en sus actuaciones, el hecho de estar acogido al sistema de financiamiento compartido.”

Ello fue aprobado en la Sala de la Cámara de Diputados, en la Sesión 29 de la Legislatura 334ª, en 17 de diciembre de 1996.

Intervinieron parlamentarios respaldando la implementación de un sistema de becas y coincidiendo en las graves falencias que ya se advertían en el financiamiento compartido a tres años de la norma que masificó su uso.

“La Sra. Aylwin (Mariana).- Creemos conveniente establecer un sistema de becas y de información respecto a los valores que se cobrarán durante un período de cinco años -como lo plantea la indicación- y no sólo la colegiatura del año siguiente.”

“El Sr. Palma (Don Andrés).- Así como es importante considerar la espacialidad de la solución educacional dentro de la ciudad, en la cual vive más del 80 por ciento de los chilenos, también lo es, en la perspectiva de la crisis -y uso conscientemente la palabra “crisis”- el sistema de financiamiento compartido. Hoy, en los sectores donde no hay establecimientos municipales gratuitos, es decir, donde no hay alternativas, el sostenedor sube la cuota del financiamiento compartido hasta obtener una ganancia indebida, producto de la explotación de las condiciones económicas del padre del niño. Se requiere una modificación al sistema de financiamiento compartido, parte de la cual ha sido propuesta por el Diputado Carlos Montes y aprobada en la Comisión de Hacienda, pero es insuficiente.”

“El Sr. Montes.- Como ya se ha dicho, hay que modificar el sistema de financiamiento compartido. Se transferirán recursos de capital, se dará una subvención de mantenimiento y se permitirá regularizar las construcciones, lo que, de hecho, es un blanqueo, pero, ¿qué se pide a cambio? No entendemos por qué el Gobierno no toma la iniciativa de buscar una solución a este problema. Hemos presentado una indicación, bastante limitada, que pretende la existencia de un sistema de becas, que sea obligatorio tener un proyecto educativo explicitado y conocido para contar con este financiamiento, que se especifique por cinco años lo que van a cobrar, a fin de que no cambie ese monto de año a año. Al respecto, el colegio London, de La Florida, ha subido sus valores de 3 a 6 y 8 mil pesos, en circunstancias de que los padres de

esos alumnos tienen ingresos familiares de 70, 80 ó 100 mil pesos, por lo cual no pueden pagar esas sumas.

No queremos una sociedad de segregación, de segmentación, con niños que se eduquen con cero pesos, con 3 mil pesos, con 25 mil pesos, sino que los integre. Queremos una educación que integre. Esa es la base de la convivencia democrática entre personas distintas. Es muy malo que los alumnos que pagan 3 mil pesos miren mal a los que no pagan nada y con envidia a los que pagan más. Éstas son las distorsiones del proceso. Necesitamos un sistema que integre y que haga un aporte adicional al que debe entregar el Estado.”

“El Sr. Estévez.- (...) nos parece complicada la manera en que ha evolucionado el financiamiento compartido. Ésta era una buena idea; pero tenemos una muy mala práctica. Por tanto, se requiere que el Ministerio de Educación escuche con realismo la voz de los parlamentarios, observando que se ha creado un problema, que es más grave en las zonas populares, donde no existen escuelas municipales suficientes.”

Posteriormente, durante la discusión en la Comisión de Hacienda del Senado, se presentó una proposición del Senador Sebastián Piñera para eliminar las enmiendas incorporadas al artículo 24, vale decir desechar la posibilidad de que los sostenedores pudieran eximir a ciertos alumnos del cobro a través de un sistema de becas.

Puesta en votación esta indicación, fue rechazada con los votos de los Senadores Jorge Lavandero y Adolfo Zaldívar y con el voto favorable del Senador Sebastián Piñera.

La Comisión de Educación del Senado lo ratificó y realizó enmiendas formales que tendieron a perfeccionar la redacción de las modificaciones propuestas a los artículos 24 y 26.

Tras la discusión general en la Sala de la Cámara Alta, a través de indicaciones suscritas por el Vicepresidente de la República, se incorporó un mecanismo más completo de becas que el aprobado en la Cámara Baja, que en lo sustantivo implicaba, según lo consigna el informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación:

- Hacer obligatoria y no voluntaria la exención total o parcial del pago de los valores que deban efectuar los educandos, afectos a becas.

- Establecer que las bases generales del sistema de exención estén contenidas en un reglamento interno que se entregue a los padres y apoderados antes del 30 de agosto del año anterior a la incorporación del establecimiento al sistema de financiamiento compartido, o al momento de requerir el acuerdo de éstos, en el caso de establecimientos de educación media diurna administrados por los municipios o por corporaciones a su nombre.

- Disponer que las bases generales establezcan los criterios y procedimientos objetivos de selección de los alumnos beneficiarios.

- Encomendar al sostenedor la calificación de la condición socioeconómica y la selección de los beneficiarios, mediante un sistema que garantice transparencia.

- Disponer que las exenciones que se concedan se mantengan, al menos, hasta el término del año escolar.

- Obligar al sostenedor, para acreditar el cumplimiento de esta normativa, a enviar copia del reglamento interno con el sistema de exención al Departamento Provincial de Educación correspondiente.

- Precisar ciertos aspectos vinculados al mecanismo de descuento de la subvención que corresponde a los establecimientos afectos al sistema del financiamiento compartido.

- Obligar al sostenedor a informar a los padres y apoderados el monto inicial de cobro y la reajustabilidad que se aplicará durante los tres años siguientes.

- Imponer la obligación de dar a conocer a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, antes del 30 de octubre de cada año, el monto de los cobros anuales.

- Informar a la comunidad acerca de la inversión de los recursos aportados y el avance del proyecto educativo.

- Incluir en el material informativo y actividades de difusión del establecimiento, la información de estar adscrito al sistema del financiamiento compartido.

- Establecer el sistema de exención de pagos en el régimen del financiamiento compartido, mediante un aporte del sostenedor de un porcentaje de lo que recauda de padres y apoderados, con un aporte del Estado, entregando al sostenedor, descuentos de acuerdo a una tabla.

- Hacer aplicables a los establecimientos ya acogidos al sistema, las disposiciones del proyecto, obligándoles a informar a padres y apoderados desde la entrada en vigencia de la ley o antes de comenzar el nuevo proceso de matrículas.

Dichas enmiendas fueron aprobadas posteriormente por la Cámara de Diputados, quedando incorporadas en la ley 19.532.

3. Conclusiones

De lo señalado se desprende que el financiamiento compartido ha tenido un resultado perturbador en la educación chilena, afectando severamente principios internalizados históricamente, como el derecho a la gratuidad de la educación.

Respecto a los establecimientos particulares subvencionados, diversos estudios documentan su impacto en el incremento de la oferta ocurrida con posterioridad a 1993 y en el sostenido aumento en los aportes exigidos a los padres y apoderados.

Todo lo anterior ha coadyuvado en forma relevante al aumento de la segregación en la educación chilena, analizado en un reciente informe¹² que concluyó que el índice de Duncan, que mide el grado de segregación social en las escuelas, con un máximo de 1, es de 0,68 en Chile, en tanto la media de la OCDE es 0,46, y en los países nórdicos de 0,35.

Ello sin que exista una mejoría en la calidad, pues diversos estudios concluyen que excluidos los colegios religiosos sin fines de lucro, los resultados para educandos del mismo nivel socio cultural son en el sector particular subvencionado similares a los municipales.

¹² Expediente PISA, CIAE Universidad de Chile y CPCE Universidad Diego Portales (CPCE).

Finalmente, el sistema de becas creado en la ley 19.532 no ha logrado los resultados esperados, existiendo dudas acerca de la objetividad en la selección de beneficiados y convirtiéndose, más en un mecanismo que atenúa el impacto de las alzas en los aranceles que en un instrumento efectivo para evitar la segregación escolar.

Por tanto, resulta necesario provocar una discusión integral del sistema de financiamiento compartido para rediseñarlo y canalizar el aporte voluntario de muchos padres y apoderados que pueden aportar a la educación de sus hijos, pero sin que ello se convierta en una carga obligatoria excesiva para muchos y en un mecanismo de segregación que afecte el derecho a la educación.

Para posibilitar este debate, dentro del marco constitucional de la iniciativa parlamentaria, junto con la diputada Alejandra Sepúlveda y los diputados Pepe Auth, Aldo Cornejo, Alfonso De Urresti, Rodrigo González, Pablo Lorenzini, Miodrag Marinovic, Gabriel Silber y Mario Venegas, hemos propuesto un proyecto de ley que se encuentra en trámite en la Cámara Baja.

Creemos que junto a otras reformas para universalizar el acceso a la educación superior y mejorar la enseñanza escolar, es imprescindible corregir este grave error.

Bibliografía

- Aedo, Cristián y Sapelli, Claudio; El sistema de vouchers en la educación: una Revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile, junio de 2001.
- Bellei, Cristián, Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia., texto inserto en Revista Pensamiento Educativo, Vol. 40, Nº 1, 2007.
- Casassus, Juan; Una nota crítica acerca del proyecto de Ley General de Educación, 2007.
- Cornejo Chávez, Rodrigo; El Experimento Educativo Chileno 20 años después: Una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar, texto inserto en REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación 2006, Vol. 4, No. 1.
- Corvalán, Javier y otros; Texto Preliminar de El sector particular Subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. FONIDE, 2008, p. 15.
- Cox, Cristián; Políticas Educativas en el Cambio de Siglo, Editorial Universitaria, 2003.
- OCDE, Mejores Políticas para el Desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile, 2011, pg. 79.
- PIIE, Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido. El caso chileno. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, Universidad de Chile.
- Unesco; La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos, 2004.
- Valenzuela, Juan Pablo; Treviño, Ernesto; Sevilla Alejandro, Donoso, Francisca; Expediente PISA, Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales (CPCE).
- Zamorano Valenzuela, Felipe; Hablemos de Educación: Resultados, Contexto y Perspectiva de Discusión. Informe Especial, Instituto Libertad, 2006.

VIII

Educación 2013: propuesta de reforma de la educación chilena*

Hernán Frigolett Córdova,** Alberto Mayol Miranda,*** Salvador Muñoz

Kochansky**** y Roberto Pizarro Hofer*****

Resumen

El modelo educacional chileno tiene ya 31 años. Un periodo suficiente para ser evaluado y el diagnóstico es categórico: ha fracasado. No hay éxitos parciales. No hay fallas marginales, sino estructurales. La configuración de un “mercado educativo”, con elevados montos de inversión y penetración privada, no comprende que la educación es un bien público que renta socialmente, tampoco que su propósito es integrar a los ciudadanos en las distintas dimensiones de una sociedad (valores, conocimiento, trabajo). El artículo plantea que la educación pública y gratuita es posible, y que proveerla con calidad es indispensable, pues estos tres rasgos constituyen la única manera de asegurar el derecho a la educación y, con ello, sentar bases para el desarrollo económico del país.

Abstract

The Chilean educational model is 31 years old, old enough to be thoroughly assessed. The verdict is categorical: it has failed. There are no half successes: there are no marginal failures, but rather structural failures. Creating an “educational market” with high investment costs and private sector participation does not take into account or understand that education is a public good with social benefits: nor does it understand that the underlying purpose of education is to integrate and involve the citizens in society (in values, knowledge, work, and so on). This article suggests that free, quality, public education is possible, and that maintaining high quality standards is indispensable. These three characteristics – free, quality, and public – are essential to ensure every individual’s right to an education and, in turn, to lay the foundation for long-term economic development.

* Esta propuesta fue elaborada por iniciativa de la Fundación Terram. El documento recibió además los comentarios y observaciones de Manuel Antonio Garretón (sociólogo, académico de la Universidad de Chile y Premio Nacional de Ciencias Sociales) y Pablo Ruiz Tagle (abogado y académico de la Universidad de Chile).

** Economista por la Universidad de Chile y magíster en Economía por la Universidad de Londres, Queen Mary & Westfield College.

*** Sociólogo por la Universidad de Chile, licenciado en Estética por la Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile y en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid.

**** Cientista político por la Universidad Diego Portales. Es presidente del Partido de Izquierda (Paiz).

***** Ingeniero comercial por la Universidad de Chile con estudios de doctorado en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Fue ministro de Planificación y rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

1. Educación 1980-2011: modelo para desarmar

El modelo educacional chileno tiene ya 31 años. Ha vivido un periodo suficientemente largo para poder ser evaluado y el diagnóstico es claro: ha fracasado. Este juicio lapidario revela que no hay antecedentes que permitan hablar de éxitos parciales ni tampoco de fallas marginales, sino estructurales. El modelo sólo es exitoso como configuración de un mercado educativo, con elevados montos de inversión y penetración privada. Pero si de evaluación educativa se trata, los resultados son categóricos: el modelo fracasó y debe ser desarmado.

El modelo educativo, instalado en 1980, y sin modificaciones en los 20 años de Concertación, entiende la enseñanza como una inversión personal, que renta a futuro, razón por la cual habría que pagarla individualmente. En esta concepción, la educación no es prioridad de la sociedad, sino de las personas. Ello explica, entre otras cosas, el escaso énfasis presupuestario. Como se señala en un reciente informe de la OCDE (13 de septiembre de 2011), "en 2009, el gasto total anual por estudiante de educación primaria y secundaria en Chile fue de USD 2,707 para la educación primaria y USD 2,564 para la educación secundaria. En términos absolutos, el país promedio de la OCDE gasta USD 7,153 y USD 8,972 por estudiante al año en educación primaria y secundaria, respectivamente. Esto significa que Chile gasta el 37% y 28%, respectivamente, de la media de la OCDE por estudiante."¹

Así las cosas, las familias deben gastar mucho y el Estado invierte poco. Pero además hay problemas conceptuales. No se ha comprendido que la educación produce dos tipos de recursos: capital cultural (conocimiento) y capital simbólico (acreditaciones, títulos y prestigio). El primero no es mero entrenamiento para el trabajo. Por señalar un ejemplo radical, una industria muy importante en el mercado mundial es la publicitaria y ella nació de los desarrollos del conocimiento que se lograron en una esfera aparentemente inútil e incluso anti-empresarial como es la del arte. El capital cultural es siempre así, imprevisible, tanto a nivel macro como micro. El capital simbólico, por su parte, genera mayores niveles de estabilidad en la conquista de ciertos logros; pero, en la medida que el sistema se masifica su potencia se pierde, por lo que no puede ser el centro de la creación de valor masivo (el prestigio por definición se concentra, no se distribuye). En definitiva, el modelo educacional actual no comprende que la educación es un bien público que renta socialmente. Tampoco asume que la función de la educación es integrar a los ciudadanos en las distintas dimensiones de una sociedad (valores, conocimiento, trabajo) y no es sólo una forma de incorporar al mercado del trabajo. En definitiva, la primera mirada sobre el modelo existente revela sus errores de concepto. Pero más dramáticos, como veremos, son los defectos de operación del modelo.

El informe de septiembre de 2011 de la OCDE da cuenta de las implicaciones del sistema de financiamiento que ha caracterizado a la educación chilena, fundado en la demanda, esfuerzo deliberado por otorgar menor financiamiento a las escuelas públicas.

¹ http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20110913/asocfile/20110913115809/48675370_1.pdf.

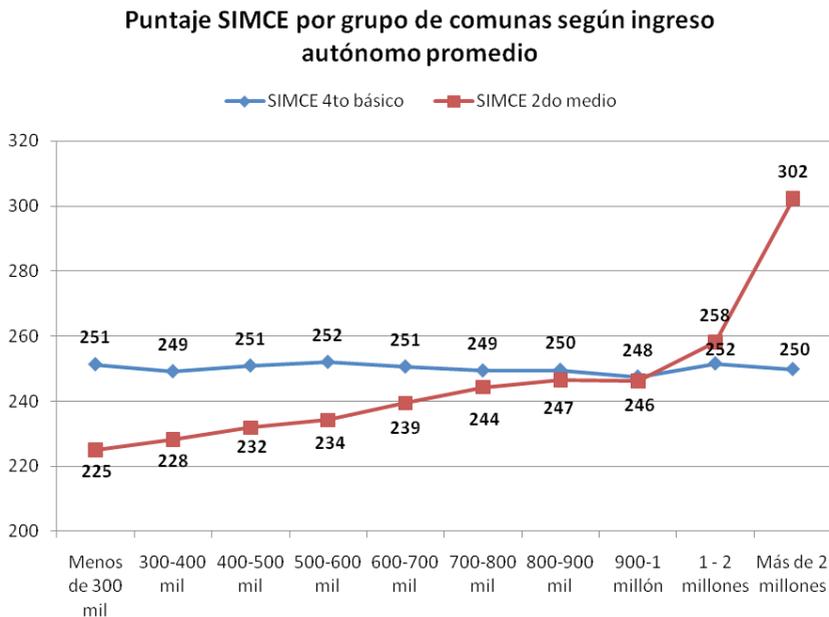
“El gasto público en educación primaria y secundaria en Chile se transforma en vales escolares y transferencias. El gobierno paga su gasto por estudiante a la escuela pública o dependiente del gobierno a la que este estudiante asiste. Las escuelas privadas que dependen del gobierno están autorizadas a cobrar cuotas de inscripción tope. Hasta hace poco, el valor del vale no estaba relacionado con el ingreso familiar del estudiante, lo que significa que los estudiantes que podían pagar más podían permitirse el lujo de asistir a escuelas que recibían una mayor financiación a través de vales y cuotas privadas. Deliberadamente, las escuelas públicas tenían menores niveles de financiación por estudiante, ya que sólo estaban financiados en la medida del valor del vale incluso después de considerar el valor de las transferencias y de otros subsidios”².

Este modelo, construido para la provisión privada, es, sin embargo, muy mal evaluado por los mismos empresarios cuando se revisan sus rendimientos. En el “Reporte de Competitividad Global” del World Economic Forum, que se aplica en 142 países y donde Chile obtuvo el lugar 31° en competitividad, califica la educación primaria del país en el lugar 123°, a la altura de Azerbaijan, Mali y El Salvador³. Un sistema completamente privatizado, como la educación primaria en Chile, es evaluado por los mismos promotores del mercado como muy deficiente.

La educación chilena actual es, ante todo, cara y segregada. El distanciamiento de los puntajes a nivel escolar se produce después de 4° básico. En segundo medio el sistema se ha transformado en segregado y clasista. Las comunas más pobres tienen puntajes muy bajos y con el aumento del ingreso los incrementos no son sustantivos, produciéndose un gran salto en las comunas ricas, que obtienen 50 puntos más que el grupo de comunas que le es más próximo. Igual tendencia se observa con los puntajes de la PSU.

² http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20110913/asocfile/20110913115809/48675370_1.pdf.

³ El Mercurio, 7 de septiembre de 2011, página B2.

Gráfico 1⁴

El significado de esto es simple de explicar. La educación escolar en Chile se encuentra completamente privatizada; es un mercado y se comporta como tal: hay operadores masivos de bajo costo y operadores exclusivos de alto costo. Como al comprar un automóvil o cualquier bien de consumo, se obtiene lo que se paga. Quien gasta más, obtiene un mejor servicio.

La estructura de segregación construida en el mundo educativo señala que hay planteles para las distintas clases: los pobres a los establecimientos municipales, los ricos a los particulares, los de clase media a particulares subvencionados. Irónicamente, sin embargo, el sistema es tan ineficiente que esta visión es sólo comunicacional y al observarse los datos con mayor precisión se apreciará que las clases medias son muy perjudicadas en este modelo, pues obtienen menos de lo que incluso la regla de mercado debiera permitirles. Es decir, aunque el diseño del modelo es perverso, al menos podría ser eficiente dentro de su perversión. Pero no ocurre aquello: es además ineficiente dentro de su propia lógica.

⁴ Elaboración de Mayol, Azócar y Araya en el marco del trabajo del Centro de Investigación en Estructura Social, año 2011. Se trabajó en base a CASEN 2009 (para determinar ingreso autónomo promedio del hogar por comuna), datos SIMCE 4to básico 2008 y SIMCE 2do medio 2009 por comuna, obtenidos en www.simce.cl

Tabla 1: Resultados educacionales por tipo de establecimiento⁵

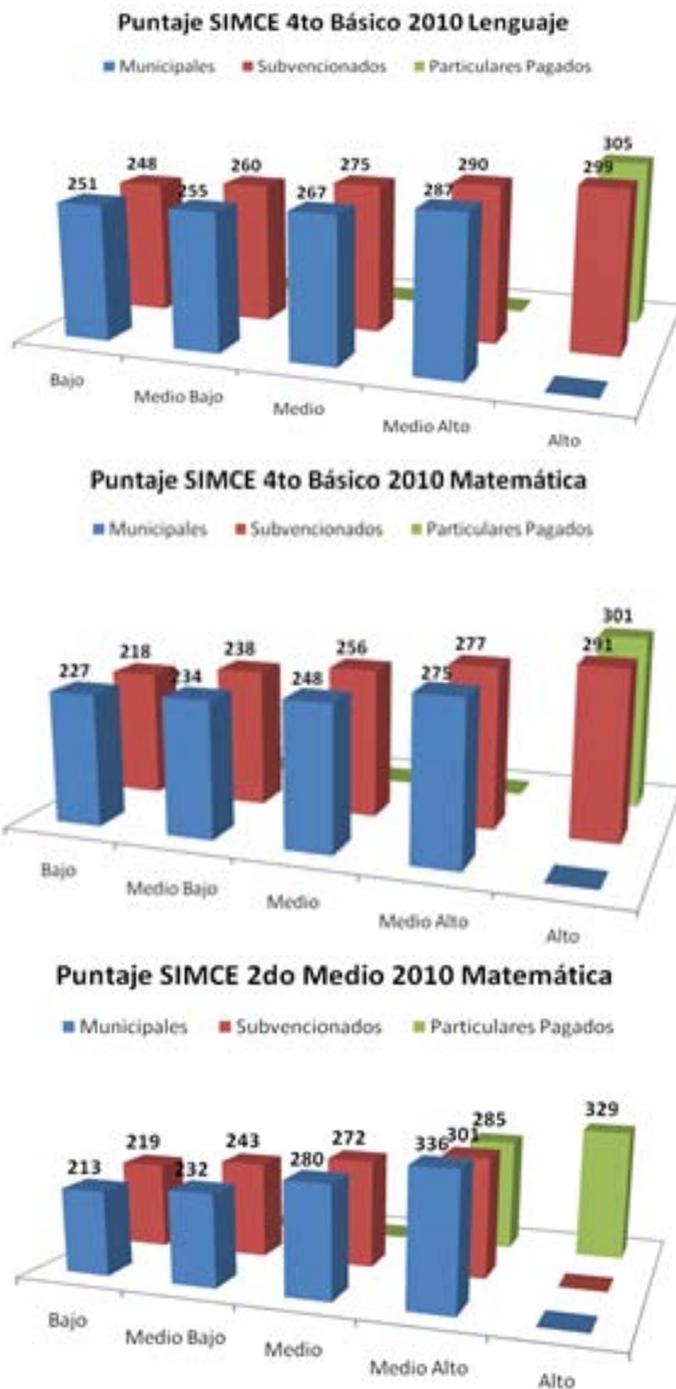
	Establecimientos Municipales	Establecimientos Particulares Subvencionados	Establecimientos Particulares Pagados
SIMCE 4to Básico 2010 Lenguaje	258	276	303
SIMCE 4to Básico 2010 Matemática	237	258	299
SIMCE 4to Básico 2010 Comprensión Medio Social y Cultural	240	261	297
SIMCE 2do Medio 2010 Lectura	244	262	309
SIMCE 2do Medio 2010 Matemática	235	261	326
SIMCE 3ro Medio 2010 Inglés	89	98	147
PISA 2009 Lectura	421	458	540
PISA 2009 Matemática	396	426	520
PISA 2009 Ciencias Naturales	422	454	541
PSU 2010 Lenguaje	452	488	602
PSU 2010 Matemática	456	488	616

Fuente: MINEDUC (2010), MINEDUC (2009) y DEMRE (2010).

Cuando se miran los resultados por tipo de establecimiento, separando según nivel socioeconómico, emergen nuevas conclusiones. Quienes pagan más por tener a sus hijos en establecimientos particulares no obtienen más que los de su misma clase que no pagan y tienen a sus hijos en establecimientos educacionales municipales. Los colegios particulares subvencionados no logran plasmar en diferencias relevantes su distinta inversión en comparación con los colegios municipales.

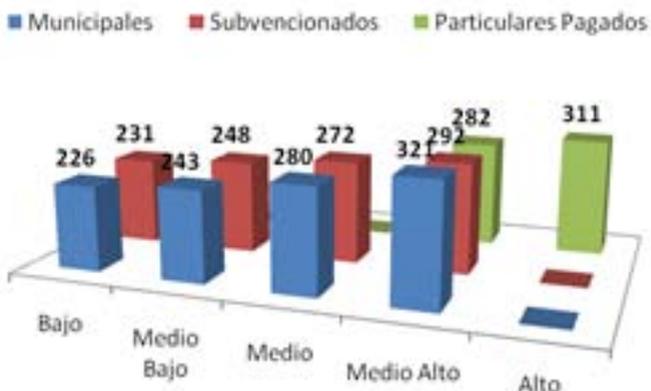
⁵ Elaboración de Mayol, Azócar y Araya en el marco del trabajo del Centro de Investigación en Estructura Social, año 2011, a partir de MINEDUC (2010), MINEDUC (2009) y DEMRE (2010).

Gráficos 2, 3, 4 y 5: Puntajes SIMCE por Nivel Socio-económico y Tipo de Establecimiento⁶



⁶ Elaboración propia a partir de los datos que aparecen en MINEDUC (2010).

Puntaje SIMCE 2do Medio 2010 Lenguaje



El sistema chileno es perverso ya que segrega por clases sociales, determinando el futuro de la mayoría estadística de cada clase según su nivel de ingreso. Pero dentro de su perversión podría ser eficiente y demostrar que mayor inversión de los individuos implica mejores resultados. Y eso no lo logra demostrar. El sistema escolar, fundamentalmente privatizado, muestra pésimos resultados si de evaluar su operación se trata. En efecto, los establecimientos municipales superan a los subvencionados en cuarto básico, tanto en matemática como en lenguaje, para el nivel socioeconómico bajo: el mejor puntaje de todo el sistema siempre se sitúa en los establecimientos municipales de nivel medio-alto. En esos casos el puntaje es superior incluso a los establecimientos particulares de nivel alto, cuya inversión por estudiante es notablemente superior a la educación municipal (aunque es evidente que los municipios con mejores rendimientos invierten más allá de la subvención). Finalmente, se aprecia que en los segmentos más bajos, los particulares subvencionados superan muy levemente a los municipales. La diferencia es mínima y considerando el mayor riesgo social de los estudiantes de establecimientos municipales y, además, el hecho que esos establecimientos trabajan con menos dinero por niño (los particulares subvencionados cobran un extra a las familias), se revela entonces la incapacidad de la oferta privada de ser más eficiente que la municipal.

Un asunto central: los establecimientos particulares pagados presentan los peores resultados en el nivel socioeconómico medio alto. Es decir, inmediatamente que esos establecimientos salen de la formación de la élite, se deteriora su rendimiento. No son eficientes cuando las dificultades aumentan. Hacen un trabajo razonable solo en condiciones excepcionales. Esa ha sido una característica del modelo chileno, no sólo en educación. Cuando se observa la salud chilena se produce algo similar: las ISAPRES pueden ser eficientes en la medida en que excluyen a los más pobres, a los adultos mayores y a las mujeres.

Bajo estas condiciones, la mitad de los jóvenes de 15 años no entienden lo que leen. En matemáticas esos mismos jóvenes compiten con los de su misma edad

en países como Tailandia o Rumania. Lo dice la OCDE y lo confirma la prueba PISA⁷.

Además, la calidad de la educación de los colegios más caros de Chile tampoco es destacada a nivel internacional, aunque tiene precios que sí son de los más altos del mundo. Los colegios particulares tienen puntajes en la prueba PISA, como vemos en la Tabla 1, que oscilan entre los 520 y 540 puntos. Ese es el grupo de elite de Chile, pues en esos colegios está el 10% de la población más rica. Si observamos China, sus puntajes oscilan entre 550 y 600 puntos como promedio⁸. Es decir, los colegios de nivel medio de China son mejores que los colegios de excelencia de Chile. Un informe de Brunner con datos OCDE nos muestra la siguiente tabla:

Tabla 2: Bases de economía política de los sistemas

	Gasto en educación primaria y secundaria de fuentes privadas (% total)	Matrícula privada en enseñanza primaria (% total)	Matrícula privada pagada en enseñanza privada (% total)
Alemania	13	3,3	
Australia	17,8	29,8	a
Austria	5,7	5,2	
Bélgica	4,9	54,3	a
Canadá	11,3	5,8	5,8
Chile	27,2	54,8	6,2
Dinamarca	2,1	12,1	n
Eslovenia	9,2	0,2	n
España	6,3	31,4	3,4
Estonia	1,5	2,8	2,8
EEUU	8,5	10	10
Finlandia	1	1,3	a
Francia	7,5	14,9	0,5
Holanda	13,1	68,9	a
Hungría	5,3	7,4	a
Islandia	3,9	1,6	n
Irlanda	3,1	0,9	0,9
Israel	7,8	0	a
Italia	2,8	6,9	6,9
Japón	10,1	1	1
México	17,3	8,1	8,1
Nueva Zelanda	13,4	12,4	2,2
OCDE	8,8	6,7	2,9
Polonia	1,4	2,1	1,5
Portugal	0,1	11,1	8,5
Reino Unido	23,2	5,3	5,3
Rep. Checa	9,2	6,8	a
Rep. Corea	22,4	4,1	1,3
Rep. Eslovaca	13,2		n
Suecia	0,1		n
Suiza	13,4		2,8

a= no aplica, n= cifra insignificante.

Fuente: *Education at a Glance 2009, 2006 y Brunner, J. J.*⁹

En consecuencia, Chile muestra el mayor gasto en educación de todos los países analizados, llegando al 27% del total. Podría esperarse rendimientos educativos de mejor nivel dado este nivel de pago por el servicio; sin embargo, no es

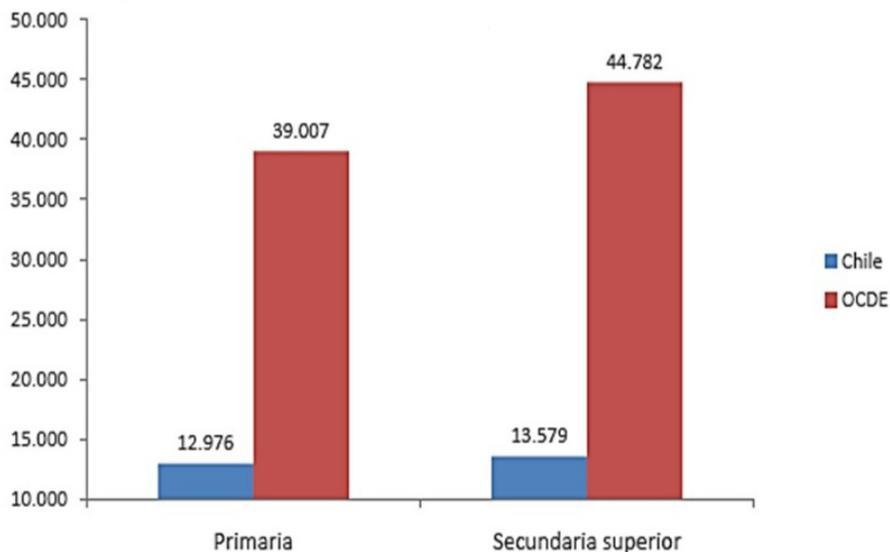
⁷ PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Volume I. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/9810071e.pdf>

⁸ Ver en http://www.estepais.com/site/wp-content/uploads/2011/01/17_fep_resultadospisa_237.pdf.

⁹ http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/JJBrunner_29042010.pdf

así. Tampoco se observa una estructura de remuneraciones que explique el enorme costo del servicio. Porque podría pensarse que los profesores son caros y entonces la producción del bien 'educación' podría tener una distorsión en el precio. Los datos también revelan lo contrario.

Gráfico 6: Remuneración del profesor con 15 años de servicio por nivel (US-PPC), 2007.



No se puede imputar, tampoco, el costo a buenas condiciones educativas. La cantidad de alumnos por aula en el sistema chileno es más de un 30% superior a la existente en los países de la OCDE.

El sistema educativo escolar chileno demuestra entonces ser muy caro y de baja calidad. Sin embargo, hay rasgos todavía peores, porque sus niveles de ineficiencia se pueden acreditar con mayores antecedentes. La cantidad de horas de exposición de los alumnos a clases es la más alta de los países de la OCDE. Es decir, los estudiantes están más tiempo sometidos al estímulo educativo y obtienen muy malos resultados en medio de un entorno de alta inversión económica. Eso es estrictamente ineficiencia.

Pero la educación chilena no sólo es cara en el ciclo escolar. Es de alto costo en todos sus ciclos. A nivel de la educación superior es la más cara del mundo, como lo revela la Tabla 3, donde el precio de la educación equivale al 22% del PIB per capita. Esta cifra prácticamente duplica al siguiente país en el listado (Corea) que es uno de los pocos lugares en el mundo donde se ha llegado a altos niveles de privatización de la educación.

Tabla 3: Costos de la Educación Superior

PAIS	US\$ Promedio Anual	PIB per Cápita (2)	Precio relativo (3)
Chile	3.400	15.002	22,7
Corea	3.833	29.836	12,8
Japón	3.920	33.805	11,6
EEUU	5.027	47.284	10,6
Australia	3.915	39.699	9,9
Israel	2.658	29.531	9
Brasil*	1.000	11.239	8,9
Canadá	3.464	39.057	8,9
N. Zelanda	1.800	26.966	6,7
Inglaterra	1.800	34.920	5,2
Holanda	1.700	40.765	4,2
Italia	1.100	29.392	3,7
España	798	29.742	2,7
Turquía	300	13.464	2,2
Austria	850	39.634	2,1
R. Checa	500	24.869	2
Bélgica	600	36.100	1,7
Polonia	300	18.936	1,6
Finlandia	500	34.585	1,4
Dinamarca	500	36.450	1,4
Irlanda	400	38.550	1
Suecia	300	38.031	0,8
Noruega	400	52.013	0,8
Francia	200	34.077	0,6

Fuente: Diario Estrategia 16 agosto, basado en OCDE, FMI, Gobiernos Centrales. (1) No pertenece a la OCDE, (2) Corregido por paridad de poder de compra, (3) Gasto promedio en Educación / PIB per cápita X 100.

Según el último ranking de la OCDE, los aranceles universitarios que paga el alumno en nuestro país, son más del doble que en los Estados Unidos, 3 veces México, 5 veces España y 18 veces Francia, si se considera el PIB per capita y sin anotar aquellos países donde las universidades son gratuitas, vale decir Argentina y Brasil, en Sudamérica, y la mayor parte de los países de Europa¹⁰. Además, los aranceles universitarios suben a escandalosas tasas del 12% en promedio cada cinco años¹¹. Tienen las mismas tasas que el resto del mercado financiero, sin generar ninguna protección especial por tratarse de un bien excepcional como es la educación.

El modelo no sólo ha resultado caro para las personas. Ha sido caro para el Estado. En el año 2006 se creó el Crédito con Aval del Estado, herramienta que ha permitido el arribo de la banca al financiamiento educativo de un modo tal que el Estado absorbiera el riesgo. El mecanismo construido generó tres ítemes en los que el Estado debía concurrir con recursos para las universidades y la banca: la deuda de capital (costo de la carrera), los intereses de la deuda y un sistema de incentivos para permitir que los bancos ingresaran al negocio.

¹⁰ Education at a Glance 2010: OECD Indicators - © OECD 2010. <http://www.oecd.org/dataoecd/45/39/45926093.pdf>

¹¹ Incluso, según el informe "La Educación Superior en Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación" (marzo, 2009), entre los años 1995 y 2005, el alza de los aranceles universitarios fue prácticamente al doble en las Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (92.8%) y de 48.1% en las Universidades Privadas. http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/File/11a_es_en_chile.pdf

La ineficiencia del modelo y sus escasos logros en diseño quedan en evidencia ante cualquier análisis de los montos y resultados involucrados, tanto que el mismo Banco Mundial emitió un informe al respecto, señalando los enormes defectos del sistema¹². Sin embargo, un dato funesto es el que se aprecia en 2009: lo que el Estado pagó por las deudas de ese año, entre los tres ítemes descritos, sumaba más que el costo de becar completamente a los estudiantes beneficiados¹³. El diseño había pasado de ineficiente a absurdo.

En Chile, a diferencia de los países de la OCDE, el financiamiento de los estudios universitarios recae en las familias en un 80%; en cambio, en el resto de los países, sólo el 30% es de financiamiento privado (Tabla 4)¹⁴.

Tabla 4: Tipo de financiamiento universitario comparado

Tipo de Educación (% del PIB)	CHILE		OCDE	
	Fuentes Públicas	Fuentes Privadas	Fuentes Públicas	Fuentes Privadas
Educación Preescolar (0,52%)	70,9	29,1	83,1	16,9
Educación Básica y Media (2,5% y 0,93%)	72,8	27,2	90,8	9,2
Educación Superior (1,7%)	16,1	83,9	69,4	30,6
Total (5,7%)	55,6	44,4	84,5	15,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Education at a Glance 2009, OECD.

Por supuesto, la “industria educativa” tiene ítemes de alto costo, como la publicidad a nivel de las universidades privadas e institutos profesionales, que está entre las principales industrias presentes en el mercado publicitario, con una inversión anual que supera los US\$100 millones¹⁵. Se revela así que la orientación a la conquista de “clientes” es uno de los focos más relevantes, siendo de menor importancia los protocolos educativos. Un bien cuyos resultados tardan en llegar y cuyo proceso de producción es lento y no puede ser evaluado en su desarrollo con certeza por el consumidor, es un bien que se presenta ante el mercado de modo distorsionado. En esa distorsión y ante la oportunidad de abusar del desconocimiento de la población de consumidores potenciales, la inversión publicitaria es un elemento decisivo para

¹² El informe se titula “Análisis y Evaluación: Programa Crédito con Aval del Estado, Chile”. El documento se puede encontrar en: <http://feuv.cl/wp-content/uploads/downloads/2011/06/Informe-Programa-de-Cr%C3%A9dito-con-Aval-del-Estado-versi%C3%B3n-español-2011-05-27.pdf>.

¹³ Se puede observar en el “Informe de Pasivos Contingentes” de la Dirección de Presupuesto, páginas 32 y siguientes. http://www.dipres.gob.cl/572/articles-70660_doc_pdf.pdf.

¹⁴ Education at a Glance 2009: OECD Indicators - © OECD 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/43636332.pdf>

¹⁵ Véase en <http://www.eldinamo.cl/2011/11/03/radiografia-a-la-millonaria-inversion-en-publicidad-de-las-universidades/>. Las principales inversiones se producen por universidades con escaso prestigio, que parecen compensar dicho problema con la generación de energía publicitaria. Las dos primeras universidades en inversión son las que se han visto más cuestionadas en la última década: Universidad de las Américas, con un proceso de acreditación en entredicho; y Universidad Santo Tomás, con un caso de homicidio que vinculó a su rector y que acabó involucrando a toda la organización por las condiciones de origen de la institución. Estos datos se pueden ver en: <http://rankings.americaeconomia.com/2011/mejores-universidades-chile/art-academia-en-los-medios.php>.

seducir a los consumidores con una oferta que satisfaga una ilusión decisiva de los chilenos: el ser profesional como presunta garantía.

Así las cosas, algunas de las universidades privadas de menor reputación reciben gigantescos financiamientos desde el Estado (como el Crédito con Aval del Estado) y no han demostrado ser agentes de calidad educativa, sino todo lo contrario.

Por otra parte, como el Estado no entrega recursos públicos suficientes a las universidades tradicionales¹⁶, éstas también han elevado sustancialmente sus aranceles para poder sostenerse y han reproducido, en gran parte, la lógica empresarial y de autofinanciamiento de las universidades-empresas privadas. En consecuencia, las tradicionales universidades chilenas, que fueron consideradas de gran nivel, hoy día se encuentran bajo las 400 mejores del mundo¹⁷.

Por supuesto, la educación no sólo opera como función económica de rendimientos y productividad. La educación es ante todo la manera en que la sociedad produce procesos de integración de sus ciudadanos, tanto a nivel cultural, político, social y económico. Las deficiencias integrativas de Chile quedan en evidencia en diversos indicadores sociales. Es evidente que la delincuencia, la vulnerabilidad, los suicidios, las depresiones, la poca participación electoral, son todos síntomas de procesos de desintegración social. Una señal a nivel educativa de esto es la problemática de la segregación educativa. La educación básica y media se encuentra segregada, según barrio, ingreso familiar y tipos de escuelas. El grado de segregación de la educación chilena es muy elevado y lo confirma el índice Duncan de la OCDE. Mientras Chile obtiene una cifra de 0,68, la media de la OCDE es 0,46, siendo el índice 1 el de máxima segregación¹⁸. Este resultado no es sorprendente, pues es muy similar a lo que arroja el Coeficiente de Gini, que revela que nuestro país tiene la peor distribución del ingreso de los países OCDE¹⁹.

En definitiva, la marcada división de clases de la sociedad chilena no se atenúa con la educación, aún cuando ésta haya ampliado su cobertura. Hijos de ricos en escuelas particulares; hijos de clase media en particulares subvencionadas, y los pobres en las municipalizadas. El sistema ha sido construido con este modelo.

¹⁶ Para el año 2008, el gasto total en educación como porcentaje del PIB por fuente de financiamiento público fue del 2,7%. De este, la distribución porcentual del gasto público en educación por nivel de enseñanza asignó sólo el 14% para la Educación Superior, donde se incluyen tanto universidades tradicionales como privadas. http://w3app.mineduc.cl/mineduc/ded/documentos/Indicadores_2007-2008.pdf

¹⁷ Academic Ranking of World Universities (ARWU), 2010.

¹⁸ <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/estudiantes-chilenos-rebeldes-con-causa>

¹⁹ Como señala el "Informe sobre Desarrollo Humano 2010", del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile es hoy uno de los países más desiguales de todo el mundo: se jacta de poseer uno de los más elevados índices de desarrollo humano de América Latina, con un 0,783; sin embargo, tiene una distribución de los ingresos más inequitativas que existe, reflejada en un índice de Gini de 0,52. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete.pdf

2. Un nuevo modelo educacional para Chile

La educación pública y gratuita es posible. Proveerla con calidad es además indispensable. Estos tres rasgos, lo público, el carácter gratuito y la capacidad de producir educación de calidad, constituyen la única manera en que una comunidad pueda garantizarse la satisfacción del derecho a la educación.

En las movilizaciones sociales del 2011 se produjo la discusión y convergencia de visiones. Fueron cientos, cuando no miles, los debates sobre nuestra realidad. Datos que ayer eran conocidos sólo por expertos, hoy son obviedades para toda la población. Ese triunfo es sorprendente. Sin embargo, la respuesta desde la clase política ha sido siempre desde la perspectiva de las medidas y soluciones parciales, y no estructurales. Perfeccionar el sistema ha sido el modo principal de respuesta de la actual clase política a las demandas ciudadanas. Como si un cuerpo enfermo gravemente tuviera que ser feliz con el alivio de sus síntomas, hoy se ofrece mitigaciones, alivios rudimentarios.

Hoy la gran mayoría de los chilenos estima que el sistema de educación superior, impuesto por el régimen de Pinochet en los años ochenta, enfrenta su crisis terminal.

La privatización del sistema de educación superior ha multiplicado las universidades privadas, que reúnen a 55% de los estudiantes²⁰. En ellas se realiza escasa investigación y extensión, no hay carrera académica, y no se practica la democracia interna. Su propósito, al igual que toda empresa, es maximizar ganancias y reducir costos; en este caso, a costa de un bien público. La educación ha sido negada como derecho ciudadano para ser convertida en asunto de negocios.

La mal entendida “libertad de mercado” ha creado una sobresaturación del mercado laboral para algunas profesiones, que tiene como consecuencia, entre otras cosas, una presión a la baja de los salarios por debajo de la deuda promedio contraída para pagar los aranceles del periodo universitario. Además, la privatización total del subsistema de educación técnico-profesional lo ha debilitado profundamente²¹.

Por otra parte, la segmentación de los sistemas de financiamiento por tipo de universidad (Crédito Solidario y Crédito con Aval del Estado), ha generado profundas desigualdades e incentivos perversos, como la especialización de ciertas instituciones educativas en captar estudiantes de bajos recursos, a quienes, además, entrega la educación de peor calidad.

La educación, al ser concebida como un negocio, genera un sistema que reproduce las desigualdades. Los jóvenes de menores ingresos y los de capas medias no encuentran en la educación el instrumento para su promoción social ni para el mejoramiento de su productividad.

²⁰ Consejo Nacional de Educación, Proceso de Matrícula 2011. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/doc/Estadisticas2011/estd/03_EMMatriculas11v5.pdf

²¹ En Chile existen, reconocidos por el Ministerio de Educación el año 2011, 44 institutos profesionales y 73 centros de formación técnica, todos de carácter privado y fundados en su mayoría en la década de 1980. http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3245&id_contenido=13125

3. El derecho a la educación

3.1. La educación es un derecho social

Para proveer un bien público, que es constitutivo de derecho, es imprescindible contar con un sistema público de educación, que satisfaga las necesidades de la totalidad de la población educable de un modo gratuito y satisfactorio.

La existencia de un sistema público educacional no implica obstruir o impedir la existencia de prestadores privados, con o sin fines de lucro. Sin embargo, los fondos públicos directos deben ser sólo para instituciones públicas y suficientes para garantizar la satisfacción de las obligaciones que al Estado le implica el cumplimiento del derecho social "educación"²².

El Estado no sólo debe garantizar la educación como derecho, sino además promover áreas relevantes para el desarrollo enfocándose en las necesidades del país. Por esto, al Estado le compete diagnosticar las necesidades relevantes y definir cuotas ideales de generación de profesionales y especialistas, además de promover investigaciones en áreas de interés; otorgando beneficios excepcionales (esto es, más allá de los derechos y a modo de incentivos) para quienes acudan a cubrir dichas necesidades.

Esta prerrogativa del Estado no supone darle a éste el poder de suspender derechos a quienes quieran concurrir hacia áreas no preferentes, sino simplemente lo faculta para estimular aspectos prioritarios de interés nacional.

3.2. ¿Quién debe financiar?

a) El 90% de las familias chilenas reciben ingresos que no les permite financiar la educación de sus hijos. En efecto, como muestran los datos de la última encuesta CASEN, el primer decil de ingresos recibe mensualmente en promedio \$ 114.000 mientras el noveno decil obtiene \$ 1.150.000 por grupo familiar²³. Considerando que los aranceles universitarios mensuales son de alrededor de \$ 250.000²⁴, es imposible que el 90% de las familias puedan pagar, en términos reales, la educación superior para sus hijos sin someterse a un serio endeudamiento.

b) La gratuidad de la enseñanza debe operar sobre el 100% de las familias

²² La legislación vigente que regula el Aporte Fiscal Directo (AFD), son el *DFL N°4* de 1981, el Decreto N°128 y sus modificaciones. El AFD es el principal instrumento de financiamiento basal que Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). El aporte reside en un subsidio de libre disponibilidad que es asignado en un 95% conforme a criterios históricos y en un 5% de acuerdo con indicadores de desempeño anuales (en relación a la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia). En el año 2010, el monto total entregado por concepto de AFD fue de \$150.793.167 (pesos chilenos). http://www.divesup.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3063&id_contenido=12222

²³ Encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (2009). Cifras en pesos chilenos de noviembre de 2009. http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/distribucion_ingreso_casen_2009.pdf

²⁴ Consejo Nacional de Educación: Aranceles 2011, Instituciones de Educación Superior. http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/doc/Estadisticas2011/estd/09_EMArancel.pdf

chilenas. La educación es un derecho social y como tal se garantiza cuidando su carácter de bien público. Su inclusión en un mercado de consumo altera el carácter universal, pues establece precios y rangos de calidad asociados a ello.

Después de las movilizaciones estudiantiles el discurso instalado en el Chile por las autoridades de gobierno y la clase política ha aceptado, aunque a regañadientes, que los pobres deben estudiar de modo gratuito o con facilidades de financiamiento, mientras que los ricos deben pagar por su educación. La verdad es que la justicia social es algo más profundo: supone que los más afortunados financien la educación de los que lo son menos. Y ello debe hacerse mediante el pago de tributos. Por ello, en el mediano plazo resulta imperativo contar con una Reforma Tributaria que asegure el financiamiento de la educación pública gratuita y otras demandas sociales.

Sin embargo, dado el actual escenario político-social, es imprescindible contar con un modelo de financiamiento inmediato y anterior a cualquier Reforma Tributaria, ya que los recursos que ella proveería se demoran en llegar. Además, el debate tributario no puede relegar el debate educativo que hoy vive el país. La presente propuesta se hace cargo de esto.

Finalmente, un pilar fundamental de nuestra propuesta es que los estudiantes chilenos sometidos al sistema crediticio deben ser reparados por haber recibido condiciones de financiamiento que lesionaron sus derechos.

3.3. ¿Por dónde empezar?

La reforma a la educación pública en Chile tiene su zona más dramática en la educación escolar, con un sistema privatizado, donde la prótesis pública (la educación municipalizada) que se configuró para subsidiar las incapacidades de los privados, ha ido destruyéndose también por la multiplicación de establecimientos particulares-subvencionados y por la presión de la vulnerabilidad de los sectores sociales donde opera sin recursos suficientes y en condiciones organizacionales lamentables.

La condición privatizada y mercantilizada del sistema escolar es tan grave que el precio de venta del servicio determina su calidad.

Sin embargo, el sistema universitario, gracias a las resistencias históricas de sus comunidades universitarias, desde los años ochenta a la fecha, ha logrado mantener algunos estándares propiamente públicos. Por tanto, la propuesta que a continuación se presenta, se apoya en las bases públicas hoy existentes para, desde allí, multiplicar la textura de lo público en la educación chilena.

En consecuencia, las universidades públicas, hoy existentes en Chile, se constituirán en centros de operaciones para modificar tanto el sistema escolar, como el universitario y la formación técnica de nivel superior.

Es con este espíritu que las universidades públicas debieran intervenir en lo que hoy es el tercer y cuarto año de enseñanza secundaria, al tiempo que se deben modificar los sistemas de ingreso, ampliando radicalmente la cobertura. Finalmente, el sistema universitario desarrollará una estrategia a favor de las ciencias aplicadas y la formación técnica superior.

Consideramos que el año 2012 debe ser de transición. Sugerimos que mientras no se haga un cambio radical en la estructura del sistema educativo debe duplicarse la subvención a establecimientos municipales, aumentar radicalmente el aporte fiscal directo a universidades del CRUCH, pero por sobre todo a las públicas de dicha entidad y se debe reparar a los estudiantes endeudados según los criterios ya señalados y todos los aranceles deben reducirse significativamente, al menos a la mitad.

Finalmente, se deben construir las condiciones para un sistema público en 2013. En ese año todos los estudiantes de universidades y centros de formación técnica privados podrán transitar (es opcional) hacia la educación pública gratuita, homologando según corresponda sus cursos y titulándose mediante el proceso de la Red de Universidades Públicas o de la Red de Centros de Formación Técnica Públicos.

4. Propuesta de educación pública y gratuita

4.1. Transformaciones del sistema escolar

a) Urgente des-municipalización, con una gestión educativa que radique en instancias regionales especializadas. Se propone establecer Unidades Técnico Pedagógicas Provinciales (UTPP), cuyo número dependerá del volumen de población involucrada. Éstas diseñarán los procesos formativos, controlarán su cumplimiento e intervendrán cuando se considere necesario.

b) El financiamiento de la escuela se hará en función de la oferta a satisfacer en la zona donde está ubicado el establecimiento y no de acuerdo a la asistencia o algún otro criterio cambiante.

c) Considerando que las desigualdades educativas en Chile se producen desde 5° año de educación básica y hasta 2° año de educación secundaria, se proponen dos momentos de intervención del sistema educacional por sobre el currículo aplicado en el colegio.

En el 7° año de educación básica y luego en 2° año de educación secundaria, todos los cursos del sistema público serán sometidos a un repaso de seis semanas de sus contenidos. Cada semana corresponderá a un área formativa (a las que hacemos referencias más adelante).

Se generarán diagnósticos sobre la situación, con recomendaciones para las mejoras correspondientes.

d) Los profesores del Sistema Escolar Nacional serán evaluados cada dos años en competencias y considerando los resultados producidos en sus estudiantes.

La evaluación se apunta a mejorar su desempeño, pero con un sistema paralelo de capacitación orientado a atender las falencias que se detecten.

Los profesores evaluados en el 20% más bajo del sistema tendrán la obligación de recurrir al sistema de capacitación educativa. El resto de los profesores podrán solicitar acceder a esas instancias mediante postulaciones debidamente formalizadas y serán aceptados dentro de las posibilidades económicas del sistema. La reiteración sistemática de malos resultados y la falta de voluntad acreditada de

superación, puede implicar la deshabilitación de profesores.

e) Los colegios particulares-subvencionados podrán optar por transformarse en colegios privados o en establecimientos públicos. En este último caso, la propiedad del establecimiento se mantendrá en manos del privado, si el dueño desea negociar un arriendo; o, alternativamente, podrá pasar a manos del Estado, si el propietario prefiere realizar una venta. En cualquier caso, el proyecto educacional será establecido por la Unidad Técnico Pedagógica correspondiente a la zona donde está ubicado el establecimiento.

f) Si el director de un establecimiento particular-subvencionado tiene una buena evaluación y el establecimiento se ha transformado en un proyecto público, la UTPP podrá definir que se mantenga en su cargo, considerando la necesaria adaptación de los contenidos al proyecto educacional nuevo.

4.2. Del sistema de educación superior

Dadas las necesidades educativas, así como las debilidades y desigualdades existentes en la educación escolar, se incorporará un bachillerato nacional para generar un impulso en igualdad y en calidad justo antes del paso a la educación superior propiamente tal.

4.2.1. Bachillerato Nacional

a) El sistema de educación pública superior comenzará sus funciones después del segundo año de educación media, momento a partir del cual los alumnos ingresarán al Bachillerato Nacional.

En el Bachillerato Nacional todos los estudiantes del país recibirán una formación de dos años en la que se repasarán en profundidad las materias correspondientes a la educación previa al 3º medio (1/3 del currículum); se ejecutará el actual plan de estudios de 3º y 4º medio (1/3 del currículum), y se avanzará con contenidos introductorios a la formación universitaria (1/3 del currículum).

El Bachillerato tendrá seis áreas formativas: filosofía y humanidades, ciencias sociales, matemáticas, ciencias naturales, artes y formación deportiva. Las dos últimas áreas no podrán tener menos de la mitad de las horas de las que se han destinado al área preferente (con más horas) definida.

b) El diseño del Bachillerato Nacional estará a cargo de la Red de Universidades Públicas.

c) El Bachillerato Nacional no será obligatorio para los colegios privados, aunque será un derecho para todos los ciudadanos. Por tanto, su oferta será para todos los estudiantes del país.

d) Los profesores del Bachillerato Nacional serán preparados durante seis meses antes de la implementación del nuevo sistema, existiendo tanto profesores universitarios como profesores de educación secundaria que pasarán por un proceso formativo y selectivo. Luego de ese proceso continuará la labor formativa obligatoria para todo profesor que deseen participar del Bachillerato Nacional.

4.3. Sistema de ingreso a las universidades y centros de formación técnica

a) El sistema de ingreso a la educación superior tendrá carácter universal; por tanto, no podrá excluir estudiantes, sino simplemente el sistema de selección servirá para determinar los cupos en los distintos programas de formación que el sistema público entregará.

b) No teniendo el bachillerato un fin primordialmente selectivo, su sentido es distribuir estudiantes por todo el abanico de posibilidades de estudio, priorizando en cada disciplina a aquellos que han mostrado mayor capacidad, vocación y compromiso con una determinada área formativa. Si la provisión de cupos (oferta) no alcanza a ser universal, dicha prueba tendrá un fin selectivo, aunque ese rasgo sólo debe estar presente por un período ya que el nuevo proyecto está orientado a la oferta para todos los estudiantes.

c) El sistema de ingreso a la educación superior tendrá dos herramientas fundamentales: la Prueba de Ingreso Nacional o las calificaciones del Bachillerato Nacional.

Cumplido el Bachillerato Nacional o cumplido el 4° año de enseñanza secundaria en un colegio privado, los estudiantes podrán realizar la Prueba de Ingreso Nacional, donde se medirán aptitudes, conocimientos y condiciones psicológicas.

El sistema público, mediante esta prueba, entregará dos insumos a la ciudadanía: un puntaje para el sistema de postulaciones a la educación superior gratuita y una recomendación sobre los talentos y áreas donde se perciben más capacidades para el estudiante.

d) Al culminar el Bachillerato Nacional, los estudiantes podrán ingresar al Sistema Nacional de Educación Superior Técnica o al Sistema Nacional de Educación Superior Universitaria.

Los estudiantes que rindieron el Bachillerato Nacional podrán postular a los cupos de universidades públicas y centros de formación técnica públicos con los resultados de sus calificaciones de esa instancia; o podrán usar el puntaje obtenido en la Prueba de Ingreso Nacional, según les parezca más conveniente. La mitad de los cupos siempre se definirán por puntaje de prueba y la otra mitad por resultados del Bachillerato Nacional.

El último semestre del Bachillerato Nacional se realizará en dos de las seis áreas formativas a elección del estudiante (filosofía y humanidades, ciencias sociales, matemáticas, ciencias naturales, artes y formación deportiva). Si un estudiante desea postular a educación superior en disciplinas ajenas a sus dos áreas de bachillerato, deberá obligatoriamente usar el puntaje de la Prueba de Ingreso Nacional para postular.

5. Institucionalidad educativa

a) El Ministerio de Educación tendrá como responsabilidad principal velar por el derecho de obtener educación en los mayores niveles de igualdad y calidad susceptibles de ser producidos. Para ello, tendrá como eje de su gestión la oferta

pública educativa y la supervisión adecuada de los proyectos privados educativos.

b) El Ministerio de Educación tendrá que generar las instancias institucionales que permitan instalar, conservar y fortalecer la provisión de educación pública y las condiciones en que esa prestación se otorgue, respetando los derechos fundamentales de libertad de contenidos e igualdad de derechos.

c) El sistema de educación superior pública debe garantizar la oferta educativa al menos para el 80% de la población susceptible de educación superior en la primera etapa de implementación del sistema, que debe durar tres años. En la segunda etapa, se debe llegar a una cobertura del 100%.

d) Las instituciones públicas de educación superior deben transparentar sus antecedentes económicos e informes especializados. Y su contabilidad debe estar abierta a cualquier ciudadano en consonancia con la Ley de Transparencia.

e) Todas las unidades académicas deben pasar cada tres años por un sistema de evaluación que certifique la calidad de la prestación educativa. La no superación de estándares básicos involucrará reestructuración y salida de todos los académicos que no son titulares, generándose concursos para proveer los cargos nuevamente, salvo del 10% de los profesores mejor evaluados, que no deberán presentar antecedentes.

5.1. De las universidades

a) Las instituciones universitarias cumplen tres funciones inalienables: docencia, investigación, extensión. Las universidades públicas no deben depender exclusivamente de fondos concursables para cualquiera de estos fines. Esto implica mejoras salariales para los académicos con el fin que no tengan que mejorar sus ingresos con los proyectos ganados. Los académicos, por su parte, no podrán recibir otro ingreso más allá de su sueldo, cuando cumplen jornada completa.

b) La Universidad de Santiago pasará a llamarse Universidad de las Ciencias Aplicadas. Será la responsable de establecer una red nacional de formación e investigación en ciencia aplicada. Su función no será sólo formativa e investigativa, sino además coordinadora, sistematizando el conocimiento producido públicamente en el resto de las universidades del país y orientándolo a su uso en las actividades productivas.

c) La Universidad Tecnológica Metropolitana pasará a llamarse Universidad Politécnica de Chile y será de carácter nacional. Esta universidad tendrá entre sus principales funciones ser la formadora de profesores de estudios técnicos y de artes y oficios. A la vez, vinculará la investigación universitaria con las labores técnicas y ofrecerá programas de estudios orientados a dichas labores.

d) Las universidades públicas de regiones serán parte de la Red de Universidades Públicas de Chile.

e) El sistema de titulación y egreso será uno solo en todo el país para cada título y siempre supondrá el concurso de revisiones con académicos de al menos tres sedes distintas.

f) Las universidades que hoy pertenecen al Consejo de Rectores de Chile y que no son públicas, podrán sumarse al sistema público y así obtener los beneficios de

financiamiento estatal para dichos fines. La sola condición para que ello sea posible será la adscripción a los criterios de funcionamiento de una universidad pública.

g) Para los casos de universidades confesionales se encuentra abierta su posible suma al sistema público, aunque dichas instituciones deben fijar su perspectiva religiosa a la manera de formación electiva de los estudiantes y no en los cursos, investigaciones y actividades de extensión centrales. Debe ser demostrable que los fondos públicos no se están utilizando para fines confesionales.

h) En cuanto a las universidades pontificias, la situación es idéntica, aun cuando se debe considerar que son establecimientos afiliados a otro Estado, por lo que el acuerdo al respecto se debe suscribir entre el Estado chileno y el Estado Vaticano.

i) La Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, conocido como el “ex pedagógico”, se restituirá en calidad de espacio formativo de la docencia en Chile y pasará a ser la Red de Formación Pedagógica de Chile, dependiente de la Universidad de Chile, pero con autonomía relativa dada su especialidad. Su labor será formar profesores en cinco niveles:

Educadores de primer ciclo: prebásica.

Profesores de segundo ciclo: 1° a 6° básico.

Profesores de tercer ciclo: 7° básico a 2° medio.

Profesores de Bachillerato.

Formación complementaria de profesores universitarios: todo profesor universitario debe acreditar haber realizado los cursos mínimos de técnicas docentes, psicología del aprendizaje y técnicas de evaluación en el Pedagógico. Esta formación no debe tomar más de seis meses.

j) La existencia de centros de investigación que realicen asesorías, consultorías e investigación a privados en las universidades públicas, cumplen una función relevante, aunque no primordial. Esto implica que la destinación de horas para tales fines nunca debe superar el quince por ciento de la suma de las jornadas de los académicos de cada departamento. Además, cada académico que sea destinado a estas labores y que se encuentre en régimen de jornada completa, no debe recibir remuneración por ello. Y si se encuentra esa labor fuera de su jornada, su remuneración no debe superar el valor hora que la universidad paga por las labores académicas habituales.

5.2. De los institutos profesionales

Se considera que en las condiciones de transformación aquí referidas la existencia de una educación profesional de “segunda división” no tiene ninguna cabida y es además en principio antidemocrática. El sistema universitario debe fomentar universidades integrales y la formación de profesionales se debe dar en ese ambiente. Por supuesto, se puede establecer la existencia de universidades principalmente formativas y otras con mayor peso de la investigación y la extensión, pero ello no implica extraer la formación profesional del ámbito universitario. Además, con un sistema universitario de gran cobertura, carece de utilidad y sentido la existencia de estas entidades. Las instituciones privadas que deseen vender el servicio de formación profesional, deberán adquirir rango de universidad.

5.3. De los centros de formación técnica

- a) Se deben crear centros de formación técnica de carácter público.
- b) Las instituciones responsables de crear esa red nacional serán la Universidad de las Ciencias Aplicadas (funciones de diagnóstico y diseño) y la Universidad Politécnica de Chile (funciones de diseño e implementación), que abarcarán el desarrollo de programas de formación técnica en toda su extensión.
- c) Se destinarán algunas horas de uso de equipamiento e infraestructura de las sedes de INACAP como pago pasivo de esta institución por su deuda histórica con la sociedad chilena²⁵.
- d) La Universidad de las Ciencias Aplicadas realizará cada tres años la Encuesta Nacional de Actividades Productivas, estudio nacional equivalente a una encuesta CASEN, orientado a caracterizar las actividades productivas en el país y las necesidades en términos de artes, oficios, labores técnicas, entre otras. Dicha encuesta se utilizará para diseñar el repertorio formativo que el Estado debe proveer en sus Centros de Formación Técnica.

6. Obligaciones y derechos del sistema de educación superior

- a) Los académicos son un estamento que tiene derechos relevantes. Entre sus derechos, cada académico debe tener libertad de cátedra, siendo ilegal recibir un programa de curso preestablecido. A la vez, tendrá derecho a un trabajo digno, con contratos adecuados, sin presiones en su labor y con una cantidad suficiente de horas asignadas para la preparación de sus cursos.
- b) Como obligaciones, los académicos del sistema público deberán pasar por un proceso de habilitación para ingresar al estamento académico, demostrando competencias investigativas y docentes reales en dicho proceso. Al tiempo, cada curso dictado deberá estar basado en un contenido que ha de ser coherente con el proyecto institucional y el perfil de carrera establecido. Dicho documento es aprobado en la misma unidad académica, la que debe conservar cada uno de esos documentos para efectos de su eventual supervisión de parte del ministerio de educación. Cada profesor podrá modificar la planificación de contenidos hasta en un 10% durante el curso.
- c) Los académicos a contrata pasarán a ser planta de las universidades al cumplir tres años en calidad de contrata, y haber obtenido al menos dos años una evaluación docente en el 25% mejor de su unidad académica o en el 25% mejor en productividad investigativa en su unidad académica. El profesor contrata no puede ser relevado de sus funciones, es decir, debe tener continuidad laboral, a menos que

²⁵ El Instituto Nacional de Capacitación (INACAP) fue fundado en 1966 por la CORFO y SERCOTEC, formando centros de capacitación, con el apoyo del Estado de Chile y con gran colaboración y aportes de diversos países desarrollados. Durante los años de reforma educacional en el gobierno de Pinochet, la institución devino en parte de la red de entidades educativas privadas. De ser un ente público pasó a ser una organización privada, pero sin siquiera haber pasado por un proceso de privatización. Las posteriores administraciones heredaron un enorme capital derivado de la inversión pública, que es indispensable restituir al menos desde el servicio.

esté bajo la media de su unidad durante dos años consecutivos o durante tres años no consecutivos.

d) Al menos un 70% de los académicos de las instituciones de educación superior públicas deben trabajar con jornada completa. De tener ese estatus, no podrán tener actividades profesionales con compromiso horario alguno en otras instituciones, ni podrán realizar actividades académicas sistemáticas en universidades o institutos privados.

6.1. Obligaciones cívicas de los egresados del sistema de educación superior universitaria

a) Todos los egresados del sistema de educación superior a nivel universitario quedan a disposición del Estado durante los cuatro años siguientes a su egreso, para cumplir labores para el sistema público en cualquier parte de Chile. El Programa de Servicio Cívico Nacional consistirá en realizar labores remuneradas para el Estado durante dos años, y tendrá un fundamento de reciprocidad y un sentido de regionalización y apoyo profesional a zonas que requieren el arribo de profesionales de buen nivel para desarrollar sus proyectos sociales, económicos y culturales.

b) De ser convocados, y en caso que los egresados hayan aceptado la oferta, deberán trabajar por un período de dos años, con una remuneración estándar para todas las profesiones.

Los egresados tendrán derecho a elegir dentro de una oferta acotada la zona de trabajo. El Estado siempre debe ofrecer tres alternativas.

Se trata fundamentalmente de apoyar los gobiernos locales y regionales, aunque pueden ser labores a cumplir en otro tipo de dependencias. De rechazar todas las propuestas, el egresado puede sugerir una alternativa de su agrado, que quedará en evaluación por parte de la institucionalidad.

c) En cualquier caso, el egresado puede suspender esas obligaciones al asumir que adquiere una deuda económica concreta equivalente a \$1.500.000 pesos por cada año de estudio. Dicha deuda, que sólo se reajusta por IPC, se pactará en su forma de pago.

d) Los egresados que hayan trabajado durante los dos años en el sistema público podrán contar con un reconocimiento previsional que se entregará al finalizar sus actividades laborales equivalente al que se entrega a las madres por hijos nacidos vivos.

e) Los egresados pueden postergar sus obligaciones en caso de acreditar ocupaciones relevantes en términos de estudio o trabajo, aun cuando asumirán necesariamente el compromiso de hacer efectiva su participación.

6.2. Derechos de los egresados del sistema de educación superior técnica

a) Para el fomento de la actividad técnica en Chile, con un déficit hoy enorme, el Estado se compromete a garantizar fuentes laborales (coordinándolas o proveyéndolas) con ingresos sobre la media del país durante tres años desde el

egreso del estudiante de un centro de formación técnica público.

b) Los estudiantes pueden renunciar a ese derecho (lo que se ejecuta rechazando la oferta o no inscribiéndose para recibirla), pero tendrán además (todos) la oportunidad de conseguir créditos sin interés para emprender actividades productivas también durante los tres primeros años luego de su egreso.

7. Postítulos, postgrados y el financiamiento público

a) Las universidades públicas tendrán programas de postgrados (fundamentalmente doctorados) gratuitos, albergados en Centros de Altos Estudios, orientados fundamentalmente a la investigación y a la formación de un debate disciplinario capaz de producir doctorados.

b) Los postítulos y diplomados no tendrán aportes públicos.

c) A nivel de magister, el Ministerio de Educación deberá validar aquellos programas que cumplen los requerimientos de formación profesional de alto nivel y/o que se enmarquen en áreas de interés preferente del Estado. En esos casos el Ministerio de Educación podrá concurrir a otorgar beneficios a los estudiantes de dichos programas, pudiendo obtener becas de hasta el 70% del costo. En cualquier caso, la reevaluación de estas becas se realizará cada dos años.

d) Los estudiantes de postgrado que recibieron beneficios estatales quedan disponibles durante cinco años para cumplir labores de asesoría que comprometan hasta 12 horas semanales, no pudiendo sumar más de 700 horas de trabajo, con valores estipulados paritariamente para todos los egresados por parte del Estado.

8. Sistema de representación

a) Todas las instituciones de Educación Superior tendrán un órgano legislativo por cada sede, donde participarán los tres estamentos de la institución y donde habrá representantes de la ciudadanía, específicamente de la ciudad que alberga a la sede institucional específica. Los congresistas ciudadanos en las instituciones de educación superior se elegirán en un proceso que vincule las organizaciones vecinales con los respectivos congresos educativos.

b) Todas las instituciones de Educación Superior tendrán un órgano legislativo central que fiscalizará el gobierno de la institución.

c) Es deseable una evolución hacia un órgano legislativo que opere con la red de educación pública en su totalidad.

9. Formas de financiamiento inmediatas

Estimamos indispensable una reforma tributaria para atender las demandas de una educación pública en todos los niveles de la enseñanza. También ella es necesaria para responder las necesidades sociales de la salud, la previsión y otros requerimientos. Sin embargo, la Reforma Tributaria hoy puede ser utilizada para desviar el debate educacional que se está desarrollando en nuestro país.

Por eso, exponemos soluciones que sean, en lo posible, sencillas de aplicar en lo inmediato, resolviendo los problemas en dos ejes: la injusticia ya producida (mitigarla) y la justicia por producir (construirla).

a) Mitigación de las injusticias producidas

La propuesta fundamental es generar un carácter retroactivo de los beneficios y caducar las deudas existentes en el sistema. Si para ello es necesario ocupar el fondo de USD 4.000 millones asignado por el Ministerio de Hacienda para la reforma educacional, ello debe utilizarse. Aun así, la situación ideal es lograr un acuerdo no sólo económico, sino además político, donde todas las partes concurrentes sean flexibles para favorecer este derecho.

b) Construcción de un nuevo sistema educacional

Un análisis preliminar nos señala que en Educación Superior el aporte directo e indirecto que realiza el Estado es de USD 2.200 millones. Por su parte, los hogares aportan USD 1.900 millones adicionales a las Universidades del CRUCH. En estas universidades hay 283.000 alumnos matriculados.

En las Universidades privadas hay 305.000 alumnos matriculados que pagan USD 2.300 millones. Por último, mientras en los CFT estudian 129.000 alumnos, en los IP lo hacen 229.000.

En la educación básica y media hay 1.380.000 alumnos adscritos al sistema municipal. Estos alumnos reciben una subvención de USD 2.340 millones. En el sistema particular subvencionado hay 1.793.000 alumnos adscritos que reciben una subvención de USD 3.040 millones.

Por último, la educación escolar particular consta de 225.000 alumnos.

9.1. Objetivos de financiamiento

En el caso de las Universidades del CRUCH, alcanzar la gratuidad implica incorporar al gasto público lo que actualmente aportan los hogares, es decir, un monto anual de USD 1.900 millones.

En la educación escolar pública en cambio, alcanzar la gratuidad implica asignar una subvención equivalente a \$90.000 pesos por alumno, lo que requiere de un monto adicional anual de USD 1.600 millones.

9.2. Fuentes de financiamiento

En el corto plazo, nuestra propuesta buscar obtener el financiamiento por tres vías (Ver tabla 5):

a) Ajustar la actual regla fiscal a un déficit estructural de 2% en lugar del 1% en aplicación por este gobierno. Esto representa un monto aproximado de USD 2.200 millones.

Hay que consignar que el balance estructural define un patrón de gasto en función de los ingresos fiscales de largo plazo, que dependen fundamentalmente del crecimiento de largo plazo de la economía, hoy estimado en 4,2% anual, y del precio de tendencia del cobre, hoy estimado en USD 2,60 por libra de cobre.

Así, la definición de un déficit estructural de 2% significa que sólo se reduce el ahorro del gobierno, situación congruente con el incremento del gasto de inversión y de capital que significa financiar la gratuidad de la educación, y de persistir las condiciones de cotización del cobre en torno a los USD 4 por libra, así como de cumplirse las metas de crecimiento del gobierno por sobre el 5% anual, el gobierno mantendrá un superávit efectivo que se traduce en un incremento anual del Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES).

Es relevante comprender no sólo económicamente, sino además conceptualmente este problema. Si una familia deja de gastar en educar a sus hijos y ese dinero lo guarda en un fondo para eventualidades, ¿podemos decir que está ahorrando? Evidentemente no. Siendo la educación una inversión indispensable, el ahorrarse dinero que podría estar en educación es un atentado a la democracia y la justicia social en Chile, pero es además un atentado al desarrollo del país. Por eso, la propuesta es reducir los niveles de ahorro que tiene hoy Chile, para transformarlos en inversión social.

b) Modificar la Ley Reservada del Cobre, manteniendo un 5% de las ventas para las Fuerzas Armadas y orientando un 5% para la educación. Esto representa aproximadamente USD 800 millones que quedarían disponibles para financiar las necesidades educacionales.

En el contexto del precio actual del cobre, el financiamiento a las FFAA se mantendría en el contexto de lo que ha sido su financiamiento de largo plazo, el cual ha fluctuado durante el período democrático en un rango de 400 a 800 millones de dólares hasta 2005, y en función de las condiciones excepcionales del precio internacional del cobre estos aportes han crecido hasta los 1.600 millones actuales.

c) Para recaudar los recursos faltantes, se reasignará del presupuesto nacional, de la misma forma que lo realizó el gobierno para el terremoto del 27 de febrero de 2010, una suma de USD 500 millones, poniendo énfasis en el área de educación.

Tabla 5: Financiamiento inmediato de la reforma educacional

FUENTE DE FINANCIAMIENTO	MONTO (MUSD)
Aumento del déficit fiscal a un 2%	2.200
5% de Ley Reservada del Cobre	800
Reasignaciones globales del Presupuesto de la Nación	500
Total	3.500
Monto Requerido para la gratuidad	3.500

Este monto es adicional al presupuesto actual de 5 billones de pesos que se ejecuta en educación, equivalente a 10.500 millones de dólares, totalizando así un gasto anual aproximado de 14.000 millones de dólares.

IX

La buena educación. Datos para guiar el debate en educación escolar*

Rodrigo Troncoso Olchevskaia**

Resumen

El libro “La Buena Educación” es un aporte de Libertad y Desarrollo a la discusión pública sobre educación escolar que se ha generado en los últimos meses a partir de las demandas estudiantiles.

El primer capítulo presenta la situación actual de la educación en Chile, comparando la evolución del rendimiento escolar con los recursos destinados a la educación.

El capítulo 2 revisa la amplia evidencia y datos propios, mostrando los beneficios que ha traído a la educación escolar la libertad de elegir, principalmente a partir del gran desarrollo que ha tenido la educación particular subvencionada.

En el tercer capítulo se ahonda en el problema que tuvo un sector con el hecho de que algunos colegios particulares subvencionados pudiesen retirar ganancias.

En el capítulo cuarto se aborda el tema de la segregación de los alumnos según su origen socioeconómico.

El quinto capítulo plantea los riesgos y desafíos que implica la idea de la desmunicipalización de la educación, a partir de la reforma en esta materia que el Gobierno ha presentado al parlamento.

El capítulo 6 concluye con evidencia y recomendaciones de dos factores que resultan claves para que un sistema educativo sea exitoso, como la existencia de directores líderes y profesores de excelencia. En Chile ya se están dando pasos para avanzar en esta línea con leyes recién promulgadas, aun cuando falta mucho por avanzar.

Abstract

The book “La Buena Educación” is a contribution of Libertad y Desarrollo to the public discussion on education raised in recent months in response to students’ demands.

The first chapter gives an account of the current situation of education in Chile, comparing the changes in academic performance with respect to the resources allocated to education.

* Artículo realizado en base a “La Buena Educación”, Rosita Camhi, Rodrigo Troncoso y María Paz Arzola. Ediciones LyD, 2011.

** Ingeniero comercial y doctor en Economía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es coordinador del programa social de Libertad y Desarrollo y académico de las universidades Diego Portales y del Desarrollo.

Chapter two reviews extensive evidence that illustrates the benefits that freedom of choice has brought to education, mainly through the development of private subsidized education.

The third chapter takes a look at the bias against the fact that some private subsidized schools may make profits.

The fourth chapter addresses the issue of the segregation of students according to their socioeconomic background.

The fifth chapter outlines the risks and challenges entailed in the “demunicipalization” of education; that is, taking the administration of schools away from the local municipalities, which is part of the reform presented to parliament by the government.

Finally, chapter 6 recommends and provides evidence that there are two factors that are key to a successful education system: the head administrators must be leaders and the teachers must be excellent. The recently enacted laws have helped Chile move in the right direction, but much still remains to be done.

1. Introducción

En los recientes debates sobre educación han abundado las consignas y han faltado argumentos que justifiquen las propuestas. Las convicciones son importantes, pero estas pueden llegar a ser nefastas si se sostienen de espaldas a la realidad y a la evidencia científica. El libro “La Buena Educación” pretende ser un aporte de Libertad y Desarrollo a la discusión pública sobre educación escolar que se ha generado en los últimos meses a partir de las demandas de los estudiantes. En este tiempo se han planteado una serie de posturas muchas veces más cruzadas por prejuicios ideológicos que por evidencia cierta y nos interesa aclarar y desmitificar varias de ellas. El objetivo principal del libro es aportar al debate con evidencia y argumentos claros, de tal forma que las políticas y la discusión sean guiadas en la dirección correcta, hacia un verdadero mejoramiento de nuestro sistema público de educación escolar.

Las peticiones del ámbito educativo fueron planteadas como el derecho a una educación más inclusiva y de mejor calidad, algo en lo que sin duda estamos todos de acuerdo. Sin embargo, la forma de conseguirlo no es clara ni trivial, y es por esto que a lo largo del debate se fueron originando diferentes posturas referentes a cómo lograrlo. Algunos de los temas en que los distintos sectores no han logrado converger son: el rol que juegan los recursos y los sostenedores privados, especialmente los con fin de lucro, en el afán de mejorar la calidad del sistema de educación pública; la forma de lograr que exista suficiente diversidad en el sistema escolar; y las medidas correctas para sacar adelante la alicaída educación municipal.

Son estos los temas que se abordan en seis capítulos del libro “La Buena Educación.” Mediante la revisión de la literatura sobre los distintos temas, así como con la elaboración de datos propios, generamos información que se expone de manera simple, de tal forma que sea comprendida no sólo por los lectores expertos, sino por todos quiénes se interesan en el tema y que quieran buscar argumentos que les permitan enriquecer sus posturas.

2. Situación actual de la educación en Chile

A través de la comparación de la evolución del rendimiento escolar en los establecimientos escolares y de los recursos destinados a la educación se demuestra que a pesar del gran aumento en el gasto en educación escolar efectuado durante la última década, que se duplicó, recién en la última medición efectuada a través del SIMCE se constató una mejoría. Por su parte, en relación al PIB per cápita, el gasto en educación escolar de nuestro país (4,2%) está por sobre el promedio de los países de la OCDE (3,8%), lo que sugiere que en los países más exitosos en educación de ese conglomerado, más que un mayor gasto, que por cierto ha sido necesario, lo importante es la forma en que se usan los recursos, y los incentivos que se ponen dentro del sistema educativo, para suspender las malas prácticas y premiar y fomentar las buenas. En este sentido, los sistemas han alcanzado un grado de descentralización que no se da nuestro país, pues si bien en Chile es la municipalidad la que administra

los colegios de su comuna, esta no cuenta con autonomía para tomar las decisiones que realmente impactan al momento de obtener resultados.

3. La libertad de enseñanza como pilar del desarrollo educacional

Se revisó la amplia evidencia y se la complementó con datos nuestros, para mostrar los beneficios que ha traído a la educación escolar la libertad de elegir, principalmente a partir del gran desarrollo que ha tenido la educación particular subvencionada. Ésta ha sido un pilar fundamental en la educación chilena y ha permitido al Estado delegar en los privados la provisión del servicio educacional. Esta modalidad cubre hoy más del 50% de la matrícula de enseñanza básica y media, y ha sido clave a la hora de completar la cobertura en enseñanza básica y alcanzar más del 80% en educación media, proporciones muy altas en el contexto internacional.

A partir de diversa evidencia empírica elaborada por prestigiosos investigadores y controlando por factores socioeconómicos, se ha encontrado que los colegios particulares subvencionados logran consistentemente un mejor desempeño escolar que los colegios municipales. Esto es complementado con resultados que obtuvimos a través de un riguroso trabajo, que utiliza datos de panel (es decir, siguiendo a los mismos niños en el tiempo, entre 4° y 8° básico), y que distingue los avances que obtienen los alumnos según el grupo socioeconómico y la dependencia del establecimiento educacional en que estudian durante el período. De aquí obtenemos que la educación particular subvencionada es más beneficiosa que la municipal dentro de grupos socioeconómicos bajos, pues en promedio, un alumno que estudia en un colegio municipal de grupo socioeconómico bajo, obtiene en su prueba SIMCE de lenguaje de 8° básico, alrededor de 5,5 puntos más que los que obtuvo en 4° básico. Un alumno que estudia en un colegio particular subvencionado, en cambio, mejora su puntaje en 14 puntos.

Asimismo, constatamos que la educación pública, especialmente particular subvencionada, contribuye a cerrar la brecha entre los resultados de alumnos de distinto grupo socioeconómico. Mientras un alumno que estudia en un colegio particular subvencionado de grupo socioeconómico bajo mejora 8,5 puntos en su SIMCE de matemáticas entre 4° y 8° básico, uno de grupo alto mejora casi 3 puntos (se cierra la brecha entre el grupo alto y bajo en 12,5 puntos durante el período). En educación municipal, un alumno de grupo bajo mejora sólo 1,9 puntos, y uno de grupo alto empeora 3,9 puntos (se cierra la brecha en menos de 6 puntos).

4. ¿“Fin al lucro” o fin al mito?

Se ahonda en el problema que tuvo un sector con el hecho de que algunos colegios particulares subvencionados pudiesen retirar ganancias, en el caso de que éstas existiesen. El eslogan de “fin al lucro” fue utilizado como bandera de lucha, y realmente fue muy convincente para quiénes no están familiarizados con la forma de operar de los colegios, pues les fue fácil imaginar cómo los recursos públicos irían a parar a los bolsillos de empresarios inescrupulosos, cuyo único afán sería obtener ganancias, en lugar de dirigir el dinero a mejorar la calidad de la enseñanza recibida

por los estudiantes. Más allá de que se crea o no en la legitimidad de poder obtener una ganancia por proveer educación de calidad a la comunidad, existen argumentos que muestran que el dueño de colegio enriqueciéndose a costa de sus alumnos es un mito, pues no se dan de hecho las condiciones para que un colegio genere rentas importantes.

En primer lugar, encontramos que los colegios particulares subvencionados con fin de lucro han tenido un fuerte aumento en el tiempo y hoy en día reciben 1.200.000 alumnos; esto quiere decir que casi un tercio de la matrícula total del país escoge estos colegios por sobre otros que podrían estar a su alcance. Al comparar las características de los colegios particulares con y sin fines de lucro, encontramos además que los primeros son de menor tamaño, reciben una mayor proporción de alumnos vulnerables, que un 80% de ellos son colegios únicos que no pertenecen a una red de colegios, y que en su gran mayoría son formados por profesores que dedican su vida a esta actividad.

En cuanto a la capacidad que estos colegios tendrían para generar ganancias, hallamos que no todos cobran cuotas por financiamiento compartido: el año 2010, el 40% de los colegios particulares subvencionados con fin de lucro cobraba financiamiento compartido a sus alumnos, porcentaje muy similar al 37% de los colegios sin fin de lucro. La cuota promedio cobrada por los colegios sin fin de lucro que tienen financiamiento compartido es un 23% mayor que la de los colegios con fin de lucro: \$18.500 versus \$15.000 para el año 2010. Parece poco probable que colegios pequeños, que en su mayoría son gratuitos, o bien que cobran pequeñas cuotas a sus alumnos, obtengan ganancias desproporcionadas e incompatibles con su rol como educadores. En este contexto, a partir de los resultados del SIMCE, y usando datos de panel, se comprueba de hecho que no hay diferencias significativas en los resultados obtenidos por alumnos de colegios constituidos como empresa que puede retirar ganancias o como fundación que debe por obligación reinvertirlas. Lo que sí se encuentra, es que en ambos tipos de colegio particular subvencionados los alumnos alcanzan un desempeño superior a sus pares de colegios municipales.

Por último, en este capítulo se analiza qué ocurriría de hacerse efectiva una iniciativa legal que se ha discutido en el parlamento, que pretende prohibir la entrega de subvención a colegios con fines de lucro. Concluimos que esto provocaría un gran perjuicio ya que afectaría a cerca de 3.500 colegios que dejarían de percibir la subvención, que es su fuente principal de financiamiento, debiendo optar por cerrar, o bien por cobrar a las familias los recursos que no les dará el Estado. Se concluye que la solución, más que estar centrada en la prohibición, debe ir por la vía de una mayor regulación y el exigir el cumplimiento de estándares de desempeño a los colegios, sean municipales o particulares subvencionados, y tengan o no fin de lucro. Cuando lo importante es la calidad de la enseñanza, la forma en que se constituyó legalmente el colegio no es relevante, y no es por tanto ésta la variable a la cuál debieran apuntar las políticas educativas. Especialmente si tenemos en cuenta que dentro de cada grupo existe una alta heterogeneidad, y por lo tanto podremos hallar buenos y malos colegios tanto en el sector municipal, como en el particular subvencionado con fin de lucro y sin fin de lucro.

5. Sistema educacional e integración social

En el capítulo cuarto se aborda el tema de la segregación de los alumnos según su origen socio-económico, producto de la cual los niños de distintas realidades no suelen convivir dentro de una misma sala de clases. En primer lugar se compara qué ocurre en Chile y en los países de la OCDE, cuyos sistemas son más inclusivos, pero también más homogéneos en su población, estando nuestro país influido por una distribución más desigual del ingreso, mayores niveles de pobreza, y una alta segregación residencial que se traspasa al sistema educativo como consecuencia de que las familias envían a sus hijos a colegios cercanos a su barrio. Los números muestran que nuestro sistema es más segregado que el de países como Suecia o Finlandia, referentes en materia educacional, sin embargo, la OCDE también señala que Chile está entre los países con una menor incidencia del factor socioeconómico en el desempeño escolar. Lo anterior significa que si bien nuestro sistema tiene menor diversidad de alumnos dentro de la sala de clases que el resto de los países de la OCDE, sí contribuye en mayor medida a disminuir las brechas existentes al momento de nacer, permitiendo que la educación sea la clave de la movilidad socioeconómica.

Más allá del diagnóstico, nos interesa también determinar cómo podemos mejorar hacia una mayor diversidad en la sala de clases. A través de un análisis más desagregado, utilizando las bases de datos de la Encuesta CASEN 2009, encontramos que la educación particular subvencionada contribuye en mayor medida a la diversidad del sistema escolar ya que tiene una distribución de alumnos más representativa de la población que los colegios municipales. Un sistema escolar se dice inclusivo, si los colegios reciben alumnos de distintos orígenes socioeconómicos, representando así la diversidad existente en la población del país.

En nuestro país, el 23% de los alumnos que asisten a colegios particulares subvencionados provienen del quintil 1 de ingresos (del 20% más pobre), un 24% del quintil 2, un 22% del quintil 3, un 20% del quintil 4, y un 11% del quintil 5 (del 20% más rico). En los colegios municipales, en tanto, estos porcentajes son de 35%, 29%, 20%, 11% y 5% respectivamente. Por lo tanto, es el sector particular subvencionado el más representativo de la distribución de la población nacional en quintiles de ingreso. Esto mismo se grafica de manera más simple de la siguiente forma: una escuela perfectamente representativa de la realidad nacional, tendría en un curso de 10 alumnos a 2 provenientes de cada quintil de ingreso. Un colegio municipal promedio de 10 alumnos recibe a 4 niños del quintil 1, 3 del quintil 2, 2 del quintil 3, 1 del quintil 4, y ninguno del quintil 5. Un colegio particular subvencionado promedio, en tanto, si tiene 10 alumnos, 2 de estos provienen del quintil 1, 3 del quintil 2, 2 del quintil 3, 2 del quintil 4, y 1 del quintil 5. Claramente, la falta de diversidad se da por la baja preferencia de familias de altos ingresos, quienes optan por la educación particular pagada, y en este sentido es la educación particular subvencionada la que logra en mayor medida captar las preferencias de éstas.

Se ha arremetido en contra de la existencia de financiamiento compartido, pues éste sería el supuesto causante de la segregación de alumnos según su origen socioeconómico. Al respecto, corresponde aclarar que el hecho de que los padres

puedan contribuir con recursos para educar a sus hijos no constituye un detonante de la menor diversidad. La evidencia nos muestra que la segregación no caería si se elimina el financiamiento compartido, pues ésta estaría determinada más por el lado de la demanda, como la cercanía del colegio al hogar, la calidad de los colegios, y algo de la influencia de los pares en las preferencias de las familias.

Un factor que sí podría explicar parte de este fenómeno es que hasta el año 2008, la subvención por alumno no representaba el verdadero costo de educar a alumnos de distinto origen, mientras que el colegio sí percibía un costo diferenciado por educar a niños provenientes de distintas realidades socioeconómicas y sin embargo recibía un ingreso parejo que no tomaba en cuenta este costo diferenciado.

Es un hecho que padres más educados reciben una mayor remuneración por su trabajo y por lo tanto tienen más recursos para financiar las necesidades familiares. Es un hecho también que padres más educados están más conscientes de la importancia de entregar educación de buena calidad a sus hijos, lo que va más allá de escoger un buen colegio, y que se refleja en que entregan más herramientas y motivan más a sus hijos desde que estos nacen. La consecuencia natural de esto es que los niños provenientes de familias con padres menos educados tienen un mayor déficit que deberá ser compensado por el colegio; es por esto que el costo de darles educación que les permita alcanzar cierto nivel es mayor que el costo requerido para educar a niños provenientes de familias que han aportado más en este sentido desde la primera infancia.

Así, se podría decir que un alumno proveniente de grupos socioeconómicos bajos representa un costo mayor para el colegio que pretende lograr en él un nivel dado de aprendizajes. En el otro extremo, la enseñanza para alumnos de grupos socioeconómicos altos resulta menos costosa. Este es el motivo por el cual un colegio que pueda escoger a sus alumnos va a preferir recibir alumnos con una mejor base. Si queremos que no haya segregación, la solución está entonces en “emparejar la cancha”, financiando con un monto mayor a los alumnos más vulnerables y haciendo que la subvención sea decreciente para los niños que provienen de familias con más recursos, de tal forma que el colegio reciba el pago consistente con el costo de educar a cada tipo de alumno. Esto es lo que hace la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que se aplica desde el año 2009, y que posiblemente en unos años más empiece a mostrar un impacto positivo.

A partir de los resultados encontrados, podemos formular una hipótesis sobre las causas de la falta de diversidad en nuestro sistema de educación pública escolar. En primer lugar, está el tema de la subvención plana, que ya se está solucionando gracias a la SEP. En segundo lugar, los datos muestran que ésta se origina principalmente porque las familias de los quintiles más altos, es decir, aquéllas que perciben más ingresos, están optando por la educación particular pagada, pues la educación pública -municipal y particular subvencionada- no los satisface. En la medida que mejore la calidad de la educación pública, las familias migrarán hacia este sistema, aumentando la diversidad en las salas de clases. La solución no pasa por prohibir la provisión de educación particular subvencionada ni eliminar el financiamiento compartido, pues estas medidas contribuirían a segregar más el sistema, que en cuyo caso quedaría

similar a un apartheid, en que quienes pueden pagar asistirían a colegios particulares pagados, y quienes no, permanecerían en la educación municipal.

Nuevamente, a partir de la evidencia encontrada, se plantea que la solución no pasa por prohibir arbitrariamente, sino por intervenir las variables que realmente afectan la calidad educativa que entregan los colegios, sean de la dependencia que sean, pues sin duda los buenos resultados (sumados a la entrega de información oportuna sobre estos) permitirán que las familias opten por la buena educación, y que esta se vuelva lo suficientemente diversa.

6. ¿Desmunicipalización de la educación? Una evaluación necesaria

El capítulo cinco plantea los riesgos y los desafíos que implicaría la idea de la desmunicipalización de la educación, a partir de la reforma que el Gobierno ha presentado al parlamento en esta materia. En los últimos años, los colegios municipales han debido enfrentar una persistente caída de la matrícula, consecuencia de los malos resultados. Estos a su vez se pueden explicar por la escasa autonomía y flexibilidad que tienen los directores para tomar las decisiones que permitan mejorar el nivel de sus colegios, así como los frecuentes déficits que se generan. El sistema chileno no es totalmente descentralizado, pues las decisiones fundamentales respecto a la contratación y despido de profesores, a los salarios, y a los contenidos y proyectos educativos, entre otros, siguen estando en manos del Ministerio de Educación (MINEDUC) y por lo tanto no existen los incentivos para que la labor de la municipalidad en el rol educativo sea eficiente. Es por esto que se plantea que el que los colegios cambien de dependencia, aun manteniendo el sistema “descentralizado”, no garantiza mejorar la situación actual, en tanto no se mejoren los aspectos que sí son relevantes para mejorar el desempeño escolar.

El nivel de centralización o descentralización no define los resultados académicos, como sugiere la evidencia presentada de diversos países, si no se dan otras condiciones relacionadas principalmente con una mayor autonomía de las escuelas y con las capacidades técnicas y de gestión que puedan tener quienes administran el sistema educativo. Es fundamental que haya una persona que tenga la atribución para decidir la forma de usar los recursos, los contenidos, la contratación y despido de profesores, y que también cargue con la responsabilidad de los resultados, de tal forma que reciba un reconocimiento cuando logra que sus alumnos tengan un resultado sobresaliente, o bien que sea amonestado si no logra cumplir con las metas propuestas.

Por otro lado, actualmente hay mucha diversidad y variabilidad en los resultados entre distintas comunas; no todos los municipios lo hacen mal, por el contrario hay muchos que lo hacen bien. Hay además mucha heterogeneidad al interior de las comunas, y así como hay escuelas municipales con malos resultados, también hay otras que obtienen altos promedios en el SIMCE, incluso al nivel de los colegios particulares pagados. Evidencia de esto, es que el año 2010, 46 escuelas municipales alcanzaron más de 300 puntos en el SIMCE de lenguaje. Éstas pertenecen a 36 comunas distintas, lo que sugiere que más allá del rol de la

municipalidad, la diferencia se logra a nivel de colegio, con el director, y en la sala de clases, a través de los buenos profesores. Antes de pensar en la desmunicipalización, o una transformación tan substancial en la institucionalidad existente, se debiera intentar mejorar lo que tenemos y perfeccionar aquello que sabemos que sí afecta el desempeño educativo.

Es poco realista pretender modificar drásticamente la estructura del sistema, sin siquiera esperar a ver cómo resultan los cambios que ya se están llevando a cabo. Antes de pensar en un giro tan radical como el que se ha propuesto, se plantea la necesidad de revisar algunos aspectos como el financiamiento, donde debiera mantenerse la subvención por asistencia, abriéndose a reformular ciertos parámetros que den más estabilidad a los colegios, pero sin quitar el incentivo a que operen de forma adecuada con el fin de atraer estudiantes debido al buen nivel de la enseñanza impartida. Si se quiere llegar a un modelo de educación pública que cumpla con ser inclusivo y dar formación de calidad a todos los estudiantes, es necesario que se conceda una mayor autonomía a las escuelas, que es donde se deben dar los principales cambios en educación. A su vez, no podemos olvidarnos de que empezará a operar la Superintendencia de Educación Escolar y la Agencia de Calidad, y que por lo tanto las condiciones cambiarán, y hay que esperar un tiempo para ver el impacto que tendrán en la forma de operar de los colegios.

Estos aspectos son los que se abordan en el último capítulo, mostrando evidencia y recomendaciones de dos factores que resultan claves para que un sistema educativo sea exitoso, como lo son el que existan directores líderes y profesores de excelencia. En Chile ya se están dando pasos para avanzar en esta línea con leyes recién promulgadas, aun cuando falta mucho por avanzar.

Mejorar la educación es una tarea compleja pues son muchos los factores que influyen en el logro de una educación de calidad y es además una tarea de largo plazo, ya que las acciones que se tomen hoy día verán sus frutos cuando esta generación egrese del colegio. La labor del Estado en este sector debiera centrarse en promover políticas encaminadas a que todos los ciudadanos tengan acceso a la mejor calidad posible, focalizada en aquellos que tienen menos recursos. Asimismo, es necesario que exista la máxima transparencia en el uso de los recursos públicos y una correcta fiscalización. Ello debe ir unido a la mayor y mejor información posible que debe entregarse a los padres sobre los resultados escolares, medidos a través del SIMCE y otros indicadores, para orientar sus decisiones respecto de la educación que quieren dar a sus hijos en un sistema donde es deseable que exista la mayor diversidad de opciones educativas.

7. Conclusiones

El actual es un momento que ofrece una gran ventana de oportunidad para avanzar a una mejor educación. A partir de la “revolución pingüina” del año 2006, el país ha hecho muchos esfuerzos, que se han ido materializando en diversas leyes que han creado toda una institucionalidad que permitirá lograr una educación de mayor calidad en un sistema mixto de educación (público y privado), la que recién se ha

puesto en práctica y por lo tanto hay que dejar que comience a operar. Entre éstas: la ley que crea la Subvención Preferencial y los mecanismos de apoyo a las escuelas más vulnerables (2008), la Ley General de Educación (2009), la ley de Calidad y Equidad de la Educación (2011) y la ley de Aseguramiento de la Calidad de Educación (2011).

**Fiscalización de los actos del Gobierno por la
Cámara de Diputados**





Informe de la Comisión Investigadora de las eventuales irregularidades en la aprobación del proyecto HidroAysén (extracto)*

La Cámara de Diputados en sesión celebrada el 18 de mayo de 2011, mandató a la Comisión que investigara las eventuales irregularidades en el proceso de aprobación del proyecto de la central hidroeléctrica HidroAysén, debiendo recabar antecedentes sobre las actuaciones de la Dirección Regional de Evaluación Ambiental de Aysén, a partir de una serie de actos y omisiones susceptibles de fiscalización, como las presiones indebidas de ministros de Estado a funcionarios públicos, informaciones inexactas y omisiones sobre los requisitos ambientales del referido proyecto.

La Comisión, en cumplimiento de su cometido, celebró 17 sesiones, invitó o citó a 16 personas, recibió declaraciones de 12 autoridades, 10 funcionarios públicos y 47 particulares, muchas de estas últimas en la sesión pública celebrada en Coyhaique el 30 de septiembre de 2011.

Asimismo, tuvo a la vista las respuestas a los 24 oficios de fiscalización despachados, y diversos documentos aportados tanto por diputados como por las personas que asistieron a sus sesiones.

El 18 de enero de 2012, y con el voto favorable de la diputada Cristina Girardi y de los diputados Accorsi, Ascencio, De Urresti, Fidel Espinoza, Hugo Gutiérrez y Ojeda, y el voto contrario de los diputado Letelier y Rosales, se aprobaron las siguientes consideraciones, conclusiones y propuestas al trabajo de la Comisión.

* Extracto elaborado por Cristián Ortiz Moreno, abogado de Comisiones de la Cámara de Diputados. Informe dado a la Sala de la Corporación por el diputado Sergio Ojeda Uribe, el 12 de abril de 2012, el que fue aprobado en igual fecha por 41 votos afirmativos, 23 negativos y 12 abstenciones. El trabajo de la Comisión se encuentra en http://www.camara.cl/trabajamos/comision_mandatograldet.aspx?prmID=404&pmrIDM=296

1. Modificación o alteración de informes técnicos

Se concluyó que hubo pronunciamientos contradictorios en los informes de diversos órganos con competencia ambiental, primero de “inconformidad” con el proyecto en los años 2008 y 2009, y luego de “conformidad” o “sin observaciones” al mismo en 2010 y 2011, así como cambios de última hora, sin fundamento, alterándose por parte de las autoridades políticas las evaluaciones realizadas por los encargados técnicos de cada servicio, situaciones que incluso, están siendo investigadas en sede penal.

Así, tratándose del Sernageomín, quedó en evidencia que el informe enviado por memorándum N° 33, que contenía las observaciones técnicas al proyecto, fue cambiado, difiere del que se envió al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental mediante oficio 95, pronunciamiento oficial del Servicio. En este último se señala que “no hay observaciones” por parte del Sernageomín, en circunstancias que los funcionarios evaluadores consignaron una serie de deficiencias del estudio de impacto ambiental que no habían sido subsanadas en las sucesivas adenda, tales como omisión o falta de información geológica e hidrogeológica del proyecto.

Asimismo, a los técnicos del servicio se les pidió efectuar una serie de reuniones con el Comité de Agilización de Inversiones, dependiente del Ministerio de Economía. En ellas, la empresa hacía sus presentaciones y adelantaba las observaciones que haría a la adenda tres.

En cuanto a la CONAF, mediante ordinario 510, de octubre de 2008, concluyó que el pronunciamiento institucional respecto del Proyecto Hidroeléctrico Aysén era de “inconformidad”, fundado en que el proyecto adolecía de información técnica esencial y relevante de sus impactos para calificarlo ambientalmente, como asimismo, existe infracción manifiesta a la normativa ambiental que rige al Parque Nacional Laguna San Rafael, Parque Nacional Bernardo O’Higgins, Reserva Forestal Lago Cochrane y a los ecosistemas forestales en el área de influencia.

Al contrario de lo señalado en pronunciamientos anteriores, en el ordinario 344, de noviembre de 2010, se señaló que la inundación de 18 hectáreas del Parque San Rafael no atentaría contra el espíritu de la Convención de Washington, ya que no afectaría parajes de incomparable belleza, formaciones geológicas extraordinarias u objetos naturales de interés científico o hídrico, ni causaría extinción de las especies que ocupan la superficie inundada, la que podría ser compensada con la entrega de una superficie mayor de terreno que reune los requerimientos que se tuvieron a la vista en la creación de dicha área protegida.

Sin embargo, dicho oficio ordinario N° 344, cuya redacción final fue impuesta por la Dirección Ejecutiva de CONAF, en Santiago, condicionando el Plan Ambiental Sectorial y autorizando la posible inundación de 18,8 hectáreas en el Parque Nacional Laguna San Rafael, era muy diferente al que trabajó la comisión técnica respectiva, la cual no previó que una parte del Parque pudiera ser inundado según los criterios de la Convención de Washington.

A su vez, el Servicio Agrícola y Ganadero, mediante ordinario N° 799, de octubre de 2008, observó al pronunciarse sobre el Estudio de Impacto Ambiental,

que no existía la opción “pronunciamento inconforme sobre el estudio de impacto ambiental”, que a su parecer, era la opción aplicable por cuanto adolecía de información relevante y esencial, como la descripción detallada de la línea base del área de influencia del proyecto o actividad de los componentes suelo, flora y fauna, lo cual no permitía evaluar el proyecto y los impactos que éste generaría, como asimismo, no cumplía con la normativa de carácter ambiental. En tal sentido, no había tenido otra alternativa más que ingresar un “pronunciamento con observaciones sobre el estudio de impacto ambiental”.

En relación a la Seremi de Vivienda de Aysén, resulta evidente que se produjeron graves irregularidades, de corrección y cambios de informes a última hora. El protagonista principal fue Nicolás Terrazas, titular del servicio, pese a que se había inhabilitado de participar en el proceso. El seremi subrogante, Rodrigo Solís, junto al titular, cambiaron el informe y lo transformaron de inconforme a conforme. El trabajo del evaluador Fernando Miranda fue sometido a grandes presiones para aprobar un informe distinto al que originalmente elaboró, y como no aceptó fue desautorizado y descalificado, todo lo cual fue corroborado por las funcionarias Natasha Pot y Susana Nicomedi. Estos tres funcionarios, en procesos irregulares, fueron sometidos a sumarios administrativos por parte de su superior, Nicolás Terrazas, los cuales derivaron en sanciones y en sus exoneraciones, pero no hubo sumario alguno para investigar las irregularidades y faltas a la probidad del Seremi titular.

El trabajo del funcionario evaluador, señor Fernando Miranda, se cumplió, ejecutó y desarrolló como se había hecho con la evaluación del proyecto anteriormente y con la evaluación de otros proyectos. Sin embargo, a pesar de haber emitido su informe de manera desfavorable para el proyecto, la determinación de la autoridad fue la de emitir un pronunciamento favorable para la iniciativa.

El Seremi de Vivienda, señor Nicolás Terrazas, se inhabilitó formalmente sólo el 6 de abril de 2011 de seguir conociendo este proceso. Sin embargo, de acuerdo con los testimonios de los funcionarios, actuó como jefe de servicio hasta el último día en esa evaluación.

Por su parte, el Secretario Ministerial de Salud, doctor Claudio Vallejos, fue recriminado por el Director del Servicio de Evaluación Ambiental al abstenerse en la votación, señalándole que de acuerdo con una serie de artículos reglamentarios, su voto no podía ser abstención. Por ello, el doctor Vallejos votó oponiéndose al proyecto, pues por la magnitud del proyecto había un claro riesgo de daño a la salud de las personas.

En el caso del Consejo de Monumentos Nacionales, se alteró y apresuró un procedimiento. El capítulo del estudio de impacto ambiental referido a determinar si las inundaciones afectarían o no sitios arqueológicos, no se hizo con la minuciosidad requerida. Hubo celeridad impuesta por las autoridades superiores, como asimismo, entrega de “adendas no oficiales” para su corrección y posterior devolución a la empresa, previo a la entrega oficial al sistema. Es decir, se utilizó un mecanismo irregular y no oficial para facilitar el trabajo del titular del proyecto.

Tratándose de la Seremi de Obras Públicas, la dirección de Vialidad emitió un informe señalando claramente que dentro de las actividades asociadas con la infraestructura vial, el proyecto HidroAysén afecta significativamente y no se hace cargo de una serie de impactos que afectan las dimensiones geográficas y el bienestar social básico de la zona. Sin embargo, en el informe oficial se borró esa mención y algunas críticas observaciones, dando su conformidad al estudio de impacto ambiental, convirtiendo en simples condiciones los ítems sobre los cuales Vialidad había señalado que HidroAysén no se hacía cargo.

A su vez, el informe técnico de la Seremi de Planificación consignaba que no era viable su aprobación, esencialmente, por las deficiencias en la información proporcionada por la empresa sobre el plan de relocalización de los pobladores directamente afectados. Dicho informe técnico fue modificado por la Seremi titular, quien habría recibido presiones del jefe de gabinete del entonces Ministro de Planificación, señor Felipe Kast.

En cuanto a la Dirección General de Aguas, sorpresivamente en el último informe cambió su parecer y dio la conformidad al estudio de impacto ambiental. Esto, en concordancia con los pasos que ha dado el organismo en el último tiempo de entregar fraudulentamente derechos de agua a la empresa, lo cual ha sido paralizado por la Contraloría General de la República y con solicitud de multa por la Fiscalía Nacional Económica por falta de entrega de información sobre la constitución de nuevos derechos de aguas y su transferencia. En esto ha tenido un rol protagónico el hoy asesor del director nacional de la DGA Matías Desmadryl, señor Carlos Ciappa. Coincidentemente, este abogado fue asesor de HidroAysén entre 2007 y 2009, precisamente en temas vinculados a derechos de aguas, lo que devela una causal de abstención y conflicto de interés.

De acuerdo con el Director General, el señor Ciappa fue nombrado asesor de la Dirección General de Aguas, pero se habría abstenido de opinar respecto de los casos que pudieron significarle algún conflicto de interés. Sin embargo, no aportó ningún documento o resolución que acreditara la abstención del Sr. Ciappa en estas materias, especialmente en la emisión de la Resolución 1.800, que facilita la concesión de derechos de aprovechamiento de aguas no consuntivos en situaciones en que existe una superposición o incompatibilidad de derechos, porque los puntos de captación o restitución se encuentran en el área de influencia de derechos otorgados previamente, como lo es el caso de cinco solicitudes de HidroAysén tramitados en la Dirección Regional de Aguas de Aysén. Así, las Resoluciones que dictó la Dirección General de Aguas favorables a HidroAysén, son coincidentes temporalmente con la asesoría del señor Ciappa en la Dirección General de Aguas.

Finalmente, el Intendente anterior, Selim Carrasco, decidió por sí y ante sí, de manera irregular y sin acuerdo previo del órgano colegiado Corema, dar curso al proyecto y no rechazarlo el 7 de noviembre de 2008, aún ante la contundencia de los informes negativos o inconformes con el proyecto existentes a esa época, que acreditaban que el proyecto “adolecía de información esencial y relevante” para su evaluación e “infringía la legislación ambiental vigente”, ordenando se confeccionara un ICSARA (informe consolidado de aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones), lo

que permitió se continuara con la evaluación ambiental del proyecto.

Este vicio de procedimiento fue incluso reconocido por la Contraloría General de la República mediante el dictamen 5.609, de 29 de enero de 2011, aunque el órgano contralor minimizó los efectos jurídicos de este vicio de procedimiento, al señalar que no causaba “perjuicio”.

2. Graves conflictos de interés en autoridades participantes en el proceso

Tratándose del Seremi de Vivienda, Nicolás Terrazas Lagos, su padre trabajó y asesoró a la Asociación Gremial Río Baker, una organización campesina que ha negociado con HidroAysén en el marco del proyecto. Además su hermano, Pablo Terrazas Lagos era a la fecha propietario de cuatro terrenos en la comuna de Cochrane que serían inundados de materializarse HidroAysén y por los cuales recibiría una indemnización. Si bien Nicolás Terrazas no participó en la votación, sí fue parte de todo el proceso previo a ésta, incluso emitiendo dos pronunciamientos técnicos de evaluación cuando era su obligación abstenerse en forma previa a cualquier intervención.

En cuanto al Seremi de Obras Públicas, Quemel Sade, quien votó favorablemente el proyecto por su servicio y por la Seremi de Minería, el 14 de abril de 2010 en una radio de la región declaró refiriéndose a la región de Aysén “somos la gran reserva de energía del país, la única energía nuestra y renovable; es la energía hidroeléctrica, y a esa energía tenemos que sacarle lucas para que los aiseninos realmente nos incorporemos al crecimiento y desarrollo de Chile y nos desarrollemos nosotros”. El mismo Sade, en el diario electrónico El Ciudadano, el 5 de diciembre de 2008, declaró que “la mejor energía, renovable, no contaminante y 100% chilena es la hidráulica. Bienvenidos los Lagos y las Centrales Hidroeléctricas para sacar a Aysén de su ancestral ostracismo. Energía sana y un freno al calentamiento global”.

Tratándose de la intendenta regional, señora Pilar Cuevas, le corresponde implementar el Plan Aysén, de US\$1.505 millones, en el cual indudablemente están incluidas las centrales hidroeléctricas Cuervo e HidroAysén, no quedándole otra alternativa, dado su carácter de representante del Ejecutivo, de aprobar los estudios de impacto ambiental, todo lo que le resta imparcialidad para participar en la evaluación. Y como tal, siendo la jefa regional de los servicios públicos, no pudo más que llevar a los seremis a actuar como lo hicieron.

En cuanto a los municipios evaluadores, podemos señalar que los municipios de Coyhaique, Cochrane, Aysén y O’Higgins habrían sido favorecidos por recursos provenientes de HidroAysén, bajo la figura de la responsabilidad social empresarial, en circunstancias que les correspondía evaluar el proyecto. Asimismo, el alcalde de Coyhaique era propietario de terrenos que serían inundados por éste.

Bajos estas circunstancias, los informes de estos municipios carecieron de imparcialidad al existir conflictos de intereses.

Particularmente gráfico a este respecto, resulta un pronunciamiento de la Contraloría General de la República al señalar que los referidos municipios deberán arbitrar las medidas que correspondan, a fin de abstenerse de suscribir convenios o

recibir aportes de personas naturales o jurídicas, que tengan o puedan tener interés en asuntos que deban ser analizados, conocidos o resueltos por la entidad edilicia de que se trata.

La Municipalidad de Coyhaique no hizo ninguna observación al estudio de impacto ambiental de HidroAysén. El actual diputado David Sandoval era el alcalde de Coyhaique en esa época.

El alcalde de Coyhaique, Omar Muñoz Sierra, firmó pronunciamientos técnicos de la evaluación del estudio de impacto ambiental de HidroAysén, en circunstancias de que es dueño de terrenos en áreas de inundación del proyecto.

Finalmente, otros casos de conflictos de interés en esta materia son los de la Seremi de Medio Ambiente, Paola Baüerle; Seremi de Minería, Victoria Moya, quienes se inhabilitaron de participar; y el Seremi de Economía, Fernando Guzmán, quien si bien se inhabilitó en la votación, participó junto a la Intendente en reuniones con ejecutivos de HidroAysén.

3. Presiones del nivel central

El Ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, superior jerárquico de los funcionarios públicos señaló el mismo día que se votaba el proyecto, que “para el país sería bueno que se apruebe el proyecto hidroeléctrico”, agregando que “si se hubiese aprobado hace una década, nos hubiera permitido estar menos contaminados y con una energía bastante más barata”. Dichas declaraciones constituyen una clara presión sobre los seremis llamados a resolver, restándoles libertad para decidir por temor a represalias, quedando en evidencia que la descentralización y el pronunciamiento regional de los seremis en su autonomía fue aplastada.

Por su parte, el Presidente de la República en su campaña presidencial, se pronunció favorablemente por el proyecto, señalando que “si me toca ser Presidente voy a favorecer que se construyan las represas, porque Chile necesita energía, pero le vamos a exigir a esas empresas un cuidado por el medio ambiente, la naturaleza y la forma de vida de la gente de Aysén”.

A esto se agrega que Eduardo Morel, hermano de la Primera Dama, Cecilia Morel, es asesor del grupo Matte hace más de 25 años. Ha supervisado directamente la ingeniería y construcción de más de 15 centrales del grupo, siendo nombrado director suplente en 2006 cuando se constituyó la Sociedad HidroAysén y ha asesorado al director de Colbún en HidroAysén, Bernardo Larraín Matte, en materias técnicas con respecto al polémico proyecto.

4. Infracciones a la normativa ambiental

Se infringió la Convención de Washington sobre Protección de la Flora, Fauna y la Bellezas Escénicas Naturales de América, ratificada por Chile en 1967, que señala en su artículo 3 que los “parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente”. Dicha autoridad competente es el Congreso Nacional, que actúa en base a la ley. El Congreso Nacional no participó en este proceso.

Por esto, el Estado chileno no puede ignorar ni dejar sin efecto de manera arbitraria por un acto de autoridad y unilateralmente, un tratado internacional, según lo disponen los artículos 32 N° 17 y 50 de la Constitución Política de la República de Chile y el artículo 27 de la Convención de Viena, debiendo haber operado el trámite legislativo para afectar el Parque Nacional Laguna San Rafael, el que se omitió.

Se infringió el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, atendido que no se ha dictado un nuevo reglamento para dicho sistema que de cuenta de las modificaciones a la ley 19.300 efectuadas por la ley 20.417, de enero de 2010. En tal sentido, se aplicó el procedimiento existente a la fecha de ingreso del proyecto, pero que fue modificado sustancialmente a partir de la entrada en vigencia de esta última ley, siendo así la actuación de la Comisión de Evaluación de la XI Región ilegal y fuera de los procedimientos que deben seguirse al efecto.

Se infringió el procedimiento de participación ciudadana, al no considerarse las 10.000 observaciones hechas por la comunidad organizada, organizaciones, instituciones y personas naturales y jurídicas.

Asimismo, consideramos un vicio desde el origen del procedimiento de evaluación haberse permitido su presentación dividida, separando el trámite de las represas del de las líneas de transmisión, pues a todas luces es un solo proyecto.

Finalmente, el trabajo del Comité de Agilización de Inversiones, dependiente del Ministerio de Economía, en cuyo seno se efectuaron reuniones donde la empresa hacía sus presentaciones y se adelantaban las observaciones que harían los servicios públicos es irregular, tanto en sus potestades como en sus procedimientos, lo que ha sido declarado por la Contraloría General de la República inclusive, declarando que se excedió de sus funciones de asesoría, para asumir funciones operativas e incluso decisorias en relación con otros órganos públicos, lo que no se ajusta a derecho según el órgano contralor.

5. Consideraciones finales y propuestas

1. El Sistema de Evaluación de Impacto ambiental, vigente a la fecha, adolece de un conjunto de fallas o debilidades que impiden que, efectivamente, megaproyectos como el de HidroAysén sean evaluados con la rigurosidad que las eventuales consecuencias de su aprobación o desarrollo implican.

Entre otras carencias, es posible anotar:

a) Las instancias de decisión están compuestas solamente por funcionarios de gobierno, lo que provoca una debilidad extrema, dada su dependencia de la política oficial, lo que inhabilita la capacidad de los funcionarios para resolver en conciencia y con apego a los antecedentes técnicos que su propios servicios elaboran.

b) No existe un reglamento expreso de inhabilidades, que se aplique de manera automática a funcionarios que puedan tener causales de abstención o inhabilidad.

c) No existen procedimientos institucionales eficaces y oportunos que tomen en cuenta, verdaderamente, las opiniones y observaciones de las comunidades afectadas.

2. En este marco, tanto el Gobierno anterior como el actual decidieron, a rajatabla, tramitar este proyecto, con intervención directa incluso de los ministros del Interior, lo cual representa una intromisión indebida por la presión que representa para todos los funcionarios del gobierno involucrados en la cadena de decisiones.

Resulta evidente, además, que la autonomía y descentralización de los servicios públicos de la región, no fue considerada.

3. HidroAysén ha actuado de un modo inaceptable, desarrollando un conjunto de acciones manifiestamente repudiables (presión y entrega de prebendas a comunidades afectadas; traspaso de ingentes recursos a municipios cuyos Alcaldes debían opinar acerca del proyecto, etc.). Se requiere que este “lobby” se prohíba expresamente, debiendo paralizarse toda tramitación que presente estas anomalías. Se requiere, con urgencia, dictar normas que prohíban estas prácticas, so pena de dejar de tramitar los proyectos donde se las detecten y, de perseverar en ellas, el rechazo del o los proyectos en trámite.

4. En un acto que solo puede ser calificado de “fraude a la ley” o engañoso, el titular del proyecto decidió tramitar, de manera separada, el proyecto de generación y el proyecto de transmisión, en circunstancias que, evidentemente, se trata de un solo proyecto, ya que existe interdependencia funcional y física entre ellos. Ello es inaceptable, pues sólo representa un modo doloso de presentar un proyecto que, de acuerdo a toda evidencia técnica, es único e inseparable.

Ello no debe ser permitido en el futuro. Todo proyecto debiera ser estudiado y sancionado en su integridad, sobre todo tratándose de mega iniciativas que afectan a más de una región o a grandes extensiones territoriales y de población.

5. El conjunto de funcionarios, especialmente aquellos que ostentan cargos de jefatura, a nivel local, regional o nacional, que participaron de actos que contravienen las normas, como ha quedado demostrado en el curso de esta investigación, deben ser reportados a la Contraloría General de la República, de modo que el organismo contralor determine las responsabilidades funcionarias, estableciendo, a futuro, una normativa que inhiba estas conductas. El citado órgano contralor ha tenido un rol pasivo sobre la materia hasta la fecha, lo que podría haber evitado muchas irregularidades que todavía están sin sanción alguna.

6. Diversos funcionarios, que tomaron conocimiento de este proyecto y que siguieron su proceso de tramitación, no podían desconocer las causales de inhabilitación que les afectaba. Ello debiera obligar al gobierno a solicitar su inmediata destitución y, a futuro, esto debiera operar de manera automática; es decir, se debe reconocer la obligación de todos los funcionarios involucrados en estudios o decisiones que involucren impacto ambiental, a renunciar, explícitamente, a conocer de estas cuestiones, en caso de presentar inhabilidades, señaladas en la ley y un reglamento de inhabilidades especial, so pena de la pérdida del cargo, ipso facto.

7. Pese a la promesa del Ejecutivo, de respetar la condición laboral de los funcionarios que declararon ante esta comisión, o que permitieron el conocimiento del conjunto de irregularidades ya anotadas, se ha procedido a exonerar a algunos de ellos. Parece pertinente que el ejecutivo, honrando su promesa, proceda a restituir a esos funcionarios, en un acto reparatorio de toda justicia. A futuro se deberá

asegurar, con apego a la ley, que esta práctica estará explícitamente prohibida.

8. La decisión de construcción de la central HidroAysén entra en colisión con tratados internacionales suscritos por el país, los cuales priman sobre la ley común y que, en este caso no han sido respetados, como la Convención de Washington. Se requiere que, previo a la tramitación de este tipo de proyectos, se proceda a un examen de legalidad, compatible con los compromisos suscritos por el país y el principio de buena fe en el cumplimiento de los tratados internacionales.

9. No es posible continuar con mecanismos que se desentienen absolutamente de la opinión ciudadana. En este caso, resulta público y notorio que la inmensa mayoría de la población, no solo de la región más afectada, sino de todo el país, ha hecho sentir su disconformidad, lo que deja a la institucionalidad del Estado en una situación precaria, toda vez que ella está, precisamente, destinada a representar el bien común. Resulta recomendable que, a futuro se legisle a favor de formas más eficientes de participación ciudadana y, a falta de ellas, se legisle a favor de plebiscitos de alcance local, vinculantes.

10. Como resulta evidente que el proyecto HidroAysén es una sola unidad indisoluble de generación y transmisión, esta Comisión recomienda que se paralicen la construcción y operación de todas las obras de las centrales aprobadas, mientras no se resuelva el proyecto de la línea de transmisión, atendida la irreversibilidad de los impactos que el proyecto podría causar en la Patagonia y Región de Aysén.

11. Esta Comisión no puede dejar de referirse sobre el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, consagrado constitucionalmente. El Estado no está velando para que este derecho no sea afectado y no está tutelando la preservación de la naturaleza, como lo manda la carta fundamental.

Por otro lado, la Comisión de Evaluación de la Región de Aysén violó este mandato legal y otros derechos y libertades constitucionales, al restringirlos, al margen de la ley y, desde esta perspectiva constitucional, al fundarse en un procedimiento totalmente viciado y con violación de normas expresas de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la ley 20.417.

6. A modo de cierre

Existiendo todas las irregularidades que se han expuesto, es dable suponer que si se hubiera actuado correctamente y considerado los informes preliminares, originales y verdaderos, sin corrección, sin presión, sin inhabilidades ni falta de objetividad, no se habría aprobado por la Comisión de Evaluación el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Centrales Hidroeléctricas de Aysén”, conocido públicamente como “HidroAysén”. La circunstancia de que se hayan alterado los informes verdaderos y auténticos que contenían observaciones e inconformidades, y por tanto indicaban su rechazo, ha llevado a aprobar un proyecto que va a provocar graves daños a los ecosistemas patagónicos y tanto o más grave a las comunidades, en términos económicos y sociales. Sin esas irregularidades, omisiones, presiones o inhabilidades, el proyecto se habría rechazado.

Esta Comisión Investigadora evacua este informe, basado en los antecedentes y testimonios de decenas de personas y funcionarios públicos que concurrieron a la Comisión, concluyendo que efectivamente existe un cúmulo de irregularidades en el proceso de tramitación y aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto “Centrales Hidroeléctricas de Aysén”.

Que han habido actos y omisiones susceptibles de ser fiscalizadas y de presión indebida de autoridades superiores a funcionarios públicos, informaciones inexactas y omisión sobre los requerimientos ambientales del proyecto hidroeléctrico, además de serios conflictos de interés y faltas a la probidad que ponen en entredicho la seriedad del sistema de evaluación en el cual fue tramitado, más aún en una materia cuyos impactos serán irreversibles de llevarse adelante este proyectos como está planteado.

Ante esto, esta Comisión recomienda solicitar a los organismos pertinentes el rechazo del proyecto, entregando este informe al Presidente de la República y a la Contraloría General de la Republica, al Consejo de Defensa del Estado y sea remitido a la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, para que sirvan de antecedentes a las causas que hoy están siendo conocidas por los Tribunales de Justicia.

Ha concluido un largo trabajo, en que han quedado establecidas responsabilidades políticas, administrativas y eventualmente penales y civiles, que esperamos los órganos competentes hagan efectiva, con el mayor rigor y al amparo del ordenamiento jurídico, y se enmiende las aberraciones cometidas por acción u omisión en este cuestionado proyecto.

XI

Informe de la Comisión Investigadora de posibles irregularidades en el otorgamiento de beneficios previsionales a exonerados políticos (extracto)*

1. Introducción

Desde hace ya un tiempo que la Cámara de Diputados ha sido el escenario en el que se han vertido una serie de denuncias sobre presuntas irregularidades en el otorgamiento de beneficios a los exonerados políticos. No obstante, en la segunda mitad del año 2011, se dieron a conocer una serie de denuncias de irregularidades en la materia, las que fueron recogidas con gran despliegue en los medios de comunicación social, generando dudas e incertidumbres respecto de la clase política en general.

Es así que, el 6 de octubre del 2011, 54 señores Diputados solicitaron a la Corporación que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social se constituyera en Comisión Investigadora, para indagar acerca de posibles irregularidades en el proceso de otorgamiento de beneficios previsionales a Exonerados Políticos, por parte de la autoridad competente, y las eventuales participaciones de parlamentarios, ex parlamentarios, ministros, subsecretarios, funcionarios públicos, jefes de servicio y cualquier otra autoridad pública que de alguna manera haya participado en dicho proceso.

Para estos efectos, la Comisión celebró 8 sesiones, en las cuales recibió las opiniones del señor Ministro del Interior y Seguridad Pública, don Rodrigo Hinzpeter Kirberg; el señor Subsecretario del Interior, don Rodrigo Ubilla Mackenney; el señor Raúl Celpa López, Presidente de la Comisión Nacional Unitaria de Exonerados y ex Presos Políticos de Chile; el señor Bernardo Vargas Fernández, Presidente del Comando de Exonerados de Chile A.G.; el señor Ramiro Mendoza Zúñiga, Contralor General de la República, y la señora Julia Panes Pérez, Abogada y ex integrante de la Comisión Calificadora del Programa de Exonerados Políticos del Ministerio del Interior.

* Extracto elaborado por Dámaso Montebruno Arriagada, abogado de Comisiones de la Cámara de Diputados.

2. Antecedentes generales

2.1. Consideraciones preliminares

La ley Nº 19.234, de 1993, estableció beneficios previsionales para exonerados por motivos políticos, que luego fueron perfeccionados por la ley 19.582, de 1998.

Con las adecuaciones introducidas por el último cuerpo legal, se permitió hacer menos restrictiva la aplicación del régimen normativo que beneficia a los exonerados políticos. Para ello, se ajustó el texto de la ley Nº 19.234, de 1993, a los fines reparatorios de la misma, con el objeto de hacerla más efectiva, extendiendo sus beneficios y flexibilizando el acceso a los potenciales beneficiarios. Lo anterior significó que el universo se amplió de la misma manera que los beneficios, posibilitando al mismo tiempo, que se cursaran solicitudes efectuadas al amparo de la ley 19.234, que se encontraban pendientes por los problemas que presentaba su aplicación.

2.1.1. Beneficios concedidos por la ley 19.234

El cuerpo legal en referencia, estableció cuatro beneficios posibles:

- a. Jubilación por expiración obligada de funciones.
- b. Indemnización de desahucio.
- c. Pensión no contributiva.
- d. Abono de tiempo por gracia.

2.1.2. Perfeccionamientos introducidos por la ley 19.582

Esta ley amplió los beneficios del régimen jurídico que favorece a los exonerados, de la siguiente manera:

- a. Aumentó el bono de tiempo por gracia para obtener la respectiva pensión y mejorar los momentos de los beneficios, calificando su procedimiento y bases de cálculo.
- b. Incorporó como beneficiarios de la ley a los exonerados del Congreso Nacional, del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas, de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones.
- c. Mejoró los beneficios para las personas acogidas a la ley 19.234.
- d. Otorgó nuevos plazos para impetrar los beneficios.

2.1.3. Ampliación de plazo introducido por la ley 19.881

A raíz de un Proyecto de Acuerdo, de fecha 6 de junio de 2001, instando al Ejecutivo enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley destinado a perfeccionar la ley 19.234, sobre Reparaciones a Exonerados Políticos, estableciendo un plazo de seis meses corridos para efectuar nuevas solicitudes de beneficios y mejorar su contenido y estructura, éste accedió sólo ampliar el plazo a doce meses para acogerse a los beneficios de la ley 19.234, y sus modificaciones posteriores, en razón de que las restricciones financieras que enfrentaba el país, como consecuencia de la recuperación económica en que se encontraba empeñado y el inestable y conflictivo

escenario internacional, dificultaban extender aún más los beneficios que ya contemplaba la normativa reparatoria de los exonerados por motivaciones políticas.

2.2. Requisitos legales para ser considerado exonerado político

a. Acreditar haber trabajado para la administración del Estado, organismos públicos, empresas del Estado o empresas intervenidas por éste.

b. Haber cesado en el trabajo en el período 1973- 1990 o en el período que haya durado la intervención de la empresa.

c. Que dicho cese laboral se haya debido a motivaciones de carácter político, convicción que debe formarse y que es privativa del Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior, representado por el Subsecretario del Interior.

2.3. Beneficios establecidos para los exonerados políticos

a. Abono de tiempo por gracia. Se completan lagunas previsionales que el exonerado haya tenido en su vida laboral, con un máximo de 54 meses.

b. Pensión no contributiva, de por vida de aproximadamente \$ 150.000.

c. Incorporación al programa de Salud PRAIS.

2.4. Procedimiento para ser declarado exonerado político

a. Presentación de solicitud ante el Programa de Exonerados Políticos del Ministerio del Interior, antes del 30 de junio de 2004. Se exige presentar un relato político, documentos que acrediten la vinculación laboral, fecha de término de dicha vinculación y motivación política de la exoneración.

b. Análisis de la solicitud por el Programa. Se evalúan los antecedentes y, si se estiman suficientes, se los envía a la Comisión Asesora Presidencial.

c. Aprobación de Comisión Asesora Presidencial.

d. Envío de antecedentes al Instituto de Previsión Social, a fin de determinar la naturaleza y el monto del beneficio.

e. La Subsecretaría del Interior, a través del Programa, emite la Resolución que declara la calidad de exonerado y/o concede beneficios previsionales, definidos por el IPS.

2.5. Funcionamiento de la Comisión Calificadora del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior

Una Comisión Especial es la encargada de calificar cada uno de los casos que llegan a las oficinas del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político, dependiente del Ministerio del Interior. Los expedientes son analizados por un equipo de analistas de acuerdo a un orden establecido de prioridades, en las que predominan aspectos como el año de exoneración y el que se trate de personas mayores de 70 años y/o con enfermedades graves.

Los antecedentes de las personas que cumplen los requisitos exigidos son presentados a la Comisión Asesora Presidencial quien, en definitiva, entrega la calificación de exonerados políticos. Luego de ello, los antecedentes son enviados al ex Instituto de Normalización Previsional (INP) que calcula el monto del beneficio a entregar, el que de todas formas, sólo se hace efectivo tras la Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República, la que revisa si los beneficios que se entregan son acordes a lo establecido en la ley.

Para ser calificado como exonerado político no se requiere Toma de Razón. En cambio, para recibir la pensión sí se requiere.

De 157.038 personas calificadas como exonerados políticos, hasta la fecha 73.511 han recibido efectivamente la pensión compensatoria.

3. Trabajo realizado por la Comisión

En su primera sesión, celebrada el día lunes 17 de octubre de 2011, el señor Ministro del Interior y Seguridad Pública, don Rodrigo Hinzpeter Kirberg, manifestó, en síntesis, que nuestra democracia retornada tuvo la sabiduría que más tarde se plasmó en la ley N° 19.234, que le dio el derecho de una justa compensación a las personas que habían sido violentadas en sus derechos durante el quiebre institucional. Dicha ley, agregó, fue apoyada mayoritariamente por todos los sectores políticos porque se le consideraba uno de los pasos que debía dar nuestra democracia en el reencuentro republicano.

No obstante lo anterior, añadió, el sistema que se creó al amparo de dicha ley, se ha prestado para abusos, irregularidades o fraudes al Fisco, el que ha debido soportar una carga financiera de aproximadamente 700 millones de dólares cada año.

Hizo presente, asimismo, que en el proceso de otorgamiento de esos beneficios se calificaron como empresas intervenidas, ya sean públicas o privadas, algunas que nunca lo fueron y, por lo tanto, personas que no tenían el derecho, obtuvieron dichos beneficios.

Agregó el señor Ministro del Interior y Seguridad Pública, que también se ha advertido como algunos señores parlamentarios extendieron certificados respecto de los cuales aparece una razonable duda de si, efectivamente, estuvieron en condiciones de conocer las razones de la exoneración, toda vez que dicha certificación no tiene que ver estrictamente con lo que la ley exige, que es la relación laboral y la fecha en que la persona habría sido exonerada.

Concluyó señalando que todos estos antecedentes fueron puestos en conocimiento de la Justicia, a través del Ministerio Público, en agosto de 2010 y, también, en conocimiento de esta Corporación y de la Comisión de Derechos Humanos en noviembre de 2010.

En esa misma sesión, el señor Subsecretario del Interior, don Rodrigo Ubilla Mackenney, señaló que en base a la revisión de carpetas realizada por dicho Ministerio, se pudieron identificar siete situaciones irregulares distintas.

La primera, corresponde a exonerados de empresas no calificadas como

empresas intervenidas, donde hay casos de personas que fueron exoneradas, pero esa empresa, de acuerdo a lo dicho por la Contraloría, nunca fue una empresa intervenida; o personas exoneradas de una empresa intervenida, pero el período en que se declara la exoneración ya no era una empresa intervenida, lo que también está claramente documentado por resoluciones de la Contraloría General de la República. La segunda corresponde a exonerados con antecedentes insuficientes para cumplir las exigencias legales, que se dividen en tres categorías: primera, los certificados parlamentarios; segundo, los certificados de autoridades fuera del ámbito de su competencia, y, tercero, declaraciones testimoniales como único antecedente para acreditar calidad de funcionario público.

La tercera, se refiere a documentos alterados y falsificados.

La cuarta, corresponde a calificaciones de menores de edad a la fecha de la exoneración.

La quinta, a exonerados como funcionarios de partidos o movimientos políticos, donde existen resoluciones en la Contraloría que son relevantes para entender esta condición.

La sexta, se refiere al funcionamiento de la Comisión Asesora Presidencial de Calificación de Exonerados, en términos de la gran cantidad de definiciones que se tomaron a una velocidad que hace difícil el evaluar de forma acuciosa esa condición.

Y, la séptima, corresponde a falta de respuesta institucional a las denuncias y requerimientos de la Contraloría General de la República.

En su sesión de fecha 7 de noviembre del año recién pasado, la Comisión recibió al señor Raúl Celpa López, Presidente Nacional de la Comisión Unitaria de Exonerados y ex Presos Políticos de Chile, quien hizo presente que dicha organización ha denunciado permanente y sistemáticamente las irregularidades o fraudes cometidos contra tres leyes de derechos humanos promulgadas después de 1990.

A juicio de dicha organización, la ley N° 19.234 viola la Constitución Política de la República y el Derecho Internacional Humanitario y su promulgación obedece a objetivos oportunistas que tienen que ver con la gobernabilidad y no con una obligación ético-moral y que su aplicación está plagada de ilegalidades, irregularidades y corrupción. Agregó que ella no es una excepción dentro de la llamada política de Derechos Humanos, puesto que, a su juicio, las llamadas leyes Rettig, del Retorno, Valech, también obedecen a similar perfil: inconstitucionales, asistenciales y revestidas de graves escándalos en su aplicación.

Posteriormente, la Comisión recibió, en su sesión de fecha 14 de noviembre, al señor Bernardo Vargas Fernández, Presidente del Comando de Exonerados de Chile A.G., quien manifestó que su organización ha sido la responsable de firmar los protocolos que han dado origen a todas las leyes tendientes a beneficiar al exonerado político, quienes siendo trabajadores fueron perseguidos por motivos políticos.

Refiriéndose a las eventuales irregularidades cometidas en el proceso de calificación y entrega de beneficios, se debe recordar que en muchas empresas al momento del despido no se entregaron finiquitos ni libretas del Servicio de Seguro Social, muchos exonerados tuvieron que huir para no ser detenidos y otros rompieron toda documentación por temor a los allanamientos, lo que ha hecho

difícil y extenuante para muchos exonerados el poder acreditar dicha calidad. Por ello, la ley permitió la certificación de autoridades para tal efecto.

La Comisión, en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 2011, recibió nuevamente al señor Subsecretario del Interior, don Rodrigo Ubilla Mackenney, quien profundizó y actualizó la información entregada anteriormente, haciendo presente, sucintamente, que el Consejo de Defensa del Estado ha detectado 52 casos de exonerados políticos que presentan irregularidades en su génesis, en donde es posible invalidar o anular los beneficios previsionales de que actualmente gozan.

Asimismo, manifestó que hasta ese momento se habían revisado 9.704 carpetas, que equivalen al 19.4% de un total de 50.000. De las 5.704, adicionales a las 4.000 ya revisadas, el resultado arroja que existen 1.742 casos con irregularidades. De ellos, 1.095 contienen certificados de autoridades políticas, la mayoría de ellas parlamentarios. Por el contrario, de los 3.962 casos sin irregularidades evidentes, sólo hay 130 que contienen certificados de autoridades, lo que permite establecer, a su juicio, que existe una fuerte correlación entre la presencia de certificados de autoridades políticas, con expedientes que presentan irregularidades.

Se refirió, asimismo, el señor Subsecretario, entre otras materias, al informe que Auditoría Interna del Ministerio realizó al Programa en julio de 2006, el que detectó diversas falencias tanto en la organización y funcionamiento de dicho Programa, como también al cumplimiento de dictámenes de la Contraloría General de la República y del ex Instituto de Normalización Previsional.

Posteriormente, el día 20 de diciembre de 2011, la Comisión recibió al señor Contralor General de la República, don Ramiro Mendoza Zúñiga. Su presentación se centró, resumidamente, en la historia de la ley; la normativa relevante al caso; la calificación de exonerado político; estadísticas relevantes en el período de examen, y algunas conclusiones, a su juicio, relevantes al trabajo de la Comisión.

Refiriéndose al otorgamiento de certificados por parlamentarios, señaló que ese organismo contralor debió abstenerse de dar curso a muchas resoluciones que concedían beneficios a exonerados porque ellos sólo se generaban o decían relación con la convicción política que pudiera formarse el Presidente de la República de que dicha exoneración obedecía a motivaciones políticas, pero que de suyo no produce una convicción de que efectivamente había que pagar o se hubiera generado un determinado beneficio de carácter previsional.

Hizo presente que, a su juicio, hay irregularidades administrativas, como en toda la administración, y que los informes de auditoría, tienen el mérito de mostrar que son los ambientes de control interno donde se presentan las debilidades esenciales en el funcionamiento de las instituciones, particularmente cuando se trata de instituciones que atienden una cantidad excesiva e importante de beneficios respecto de organizaciones que no están hechas para atender tales requerimientos. Tal es el caso, añadió, de una institución como el Ministerio del Interior que no tiene musculatura para el ejercicio de estas facultades.

Al concluir su presentación, el señor Contralor se refirió al tema de la responsabilidad sobre la delegación de firmas, haciendo presente que ella está tratada en el artículo 41 de la ley N° 18.575, por lo que, en general, en la delegación

propriadamente tal responde el delegado y en la delegación de firma responde el delegante. Sin embargo, añadió, en todos los actos de delegación que hay en este tema, existen dos normas que están siendo invocadas en los decretos de delegación, que son la ley N° 16.436 y la ley N° 16.480, de la década del 60.

En la Constitución de 1980, añadió, existen dos preceptos que son importantes: los artículos 35 y 36. El artículo 35 señala en su inciso primero: “Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.”. Asimismo, hizo presente que el inciso segundo señala: “Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.”.

Por su parte, la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado dice que en la delegación de firma la responsabilidad es del delegante.

En consecuencia, en opinión del señor Contralor, los ministros que firman un acto por delegación se hacen responsables administrativa, civilmente y penalmente del mismo.

Finalmente, la Comisión recibió, en su sesión de fecha 28 de diciembre recién pasado, al señor Rodrigo Alvarez Alarcón, Abogado del Consejo de Defensa del Estado, quién lo hizo en representación de su Presidente, y a la señora Julia Panes Pérez, integrante de la Comisión Especial Calificadora del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior.

El señor Alvarez Alarcón hizo presente que los integrantes del Consejo de Defensa del Estado, como los abogados que forman parte de éste, están regidos por el principio ético del secreto profesional el que cristaliza en una norma de su ley orgánica que les impone reserva respecto de los antecedentes que conozcan en el ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, sólo indicó que el Consejo cuenta con un conjunto de antecedentes que les han proporcionado diversas fuentes de información, como la Subsecretaría del Interior, concretamente, la Oficina de Exonerados Políticos, y han sostenido comunicaciones con el IPS, ex INP, además de indagar en los dos procesos criminales en curso: uno, seguido ante el Ministerio Público y, otro, ante la justicia antigua en el 34° Juzgado del Crimen de Santiago, respecto del cual el Consejo de Defensa del Estado se hizo parte.

Señaló que las razones que tiene el Consejo de Defensa del Estado para intervenir ante los Tribunales de Justicia sólo las puede expresar en términos generales, y ellas se refieren al eventual perjuicio al patrimonio público y eventuales responsabilidades de funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones, puesto que el interés y el imperativo que tiene el Consejo de mantener la reserva no tiene que ver con negar información injustificadamente, sino con obtener éxito en las investigaciones en que se encuentran centrados.

Por su parte, la señora Panes Pérez, hizo presente que actualmente es abogada del Ministerio del Interior y que desde octubre de 2006 hasta marzo de 2010 fue miembro de la Comisión Asesora Presidencial para el reconocimiento de

exonerados políticos.

La expositora indicó que existían tres etapas en el proceso de la calificación. En una primera etapa, los analistas examinaban la existencia de documentos que acreditaran la vinculación laboral, los motivos políticos de la exoneración, que el relato político que entregaba la persona fuera coherente, entre otros.

La Comisión, agregó, funcionaba una vez a la semana o, dependiendo de la cantidad de solicitudes que había que revisar, dos veces o más a la semana, es decir, dependía del volumen de trabajo.

Agregó que existía una estructura que contaba con un procedimiento que permitía que los comisionados tomaran una decisión, conociendo con una semana de antelación el informe de cada uno de los casos, por lo que durante las sesiones de la Comisión Asesora Presidencial solo se analizaba en profundidad aquellos casos que se consideraban relevantes en base a los documentos ya estudiados por sus miembros.

4. Consideraciones que sirven de base para la formulación de las conclusiones y proposiciones

La Comisión, en el transcurso de su cometido, tomó conocimiento de que el día 30 de julio de 2010¹ se produjo la entrega del Programa de Exonerados Políticos a la actual administración. A esta fecha, las solicitudes recibidas eran 257.632, de las cuales 157.624 se encontraban calificadas y 108.000 pendientes.

Con motivo de la solicitud de información por parte de la PDI al Ministerio del Interior en relación al caso Allendes Allendes, en agosto de 2010, ese Ministerio pudo constatar la existencia de documentos falsos en el otorgamiento de beneficios a exonerados políticos.

Teniendo a la vista estos antecedentes, dicho Ministerio comienza una indagación, tomando un número de carpetas al azar (600 casos) para verificar si existían más irregularidades. Una vez presentados los resultados a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (noviembre 2010), se amplió la revisión, esta vez a 4.000 casos, de los cuales 224 expedientes fueron identificados con antecedentes irregulares. Estos casos fueron entregados al Consejo de Defensa del Estado, el cual resolvió oficiar con fecha 15 de noviembre de 2011 al Instituto de Previsión Social, señalando que detectaron 52 casos en los que es posible invalidar los beneficios previsionales, y que, en el caso de los restantes, dado el periodo de calificación de los exonerados correspondería iniciar acciones judiciales.

Con motivo de la sesión especial realizada el día 2 de noviembre de 2011, en la H. Cámara de Diputados, para analizar las irregularidades detectadas en la calificación de exonerados políticos, se acordó solicitar al Presidente de la República que instruyera al Ministerio del Interior a fin de continuar con la revisión de los expedientes e investigar las responsabilidades que procedieran de acuerdo a Derecho.

¹ Por medio de la resolución exenta N° 4.875, de 1 de julio de 2010, se crea la oficina de exonerados políticos con el objetivo de continuar con el programa.

De una segunda revisión (5.704 nuevos casos) se detectaron 1.742 casos con irregularidades, de estos 1.095 contenían certificados de autoridades políticas. De las 3.062 restantes, esto es sin irregularidades, sólo 130 contienen certificados de autoridades políticas.

En resumen, al día 30 de noviembre de 2011, el proceso de revisión alcanzó los 9.404 casos, que equivalen al 19.4% de un total de 50.000 casos a revisar, de los 1.966² expedientes, cerca del 20% de las carpetas investigadas, presentaron irregularidades.

Dichas irregularidades pueden reunirse en cuatro grupos: casos de exonerados provenientes de empresas no calificadas como intervenidas por el Estado; casos de exonerados calificados fuera del plazo de intervención de las empresas; casos de menores de edad a la fecha de exoneración que no acreditan relación laboral, y; funcionarios públicos sólo con declaraciones testimoniales.

El día 5 de diciembre de 2011 el Ministerio del Interior hizo entrega de estos resultados al Consejo de Defensa del Estado, solicitando iniciar acciones judiciales a objeto de anular resoluciones o decretos derivados del procedimiento calificador irregular; hacer efectiva las responsabilidades civiles o penales, y; determinar las posibles responsabilidades legales de los funcionarios públicos y autoridades políticas encargadas del proceso calificadorio.

Asimismo, el Subsecretario del Interior dio a conocer a la Comisión la existencia de un informe que Auditoría Interna del mismo Ministerio realizó a este programa en julio de 2006. Esta auditoría tuvo por objeto “verificar que el proceso y los subprocesos del programa de exonerados políticos cuenta con los procedimientos administrativos y de control suficientes, para asegurar el cumplimiento de los objetivos del programa de exonerados políticos, sobre la base de la normativa que los rige”.

El periodo de evaluación fue entre el 23 de junio y 7 de julio de 2006 y la auditoría realizó 28 hallazgos de deficiencias procedimentales que dieron origen a 24 recomendaciones específicas.

Por medio del Oficio reservado N° 508, de fecha 2 de octubre de 2006, el Subsecretario de la época remitió el informe de auditoría a la jefa del programa, señora Marta Joignant, con el objeto de que “se adopten a la brevedad las medidas necesarias para regularizar las observaciones en el planteadas”. De este Oficio no hubo respuesta por parte de la autoridad del programa.

Ocho meses después de requeridas las medidas, por medio del Oficio reservado N° 205, de 12 junio de 2007, el Subsecretario de Interior de la época, reitera a la jefa del programa una respuesta para todas las observaciones contenidas en el informe, en un plazo no superior a los 5 días contados desde la fecha de la recepción de este oficio, lo anterior habida cuenta del incumplimiento consignado en el documento en cuestión.

Por medio del oficio reservado N° 1.219, de 22 junio de 2007, la jefa del

² De la primera revisión (4.000 casos) fueron identificados 224 casos irregulares. En la segunda revisión (5.704 casos nuevos) se identificaron 1.742 casos irregulares, lo que da un total de 1.966 expedientes irregulares.

programa responde indicando que ha tomado conocimiento del Oficio N° 508 e informa las medidas que estarían implementado para dar cumplimiento a lo requerido.

El día 5 de noviembre de 2007, el jefe gabinete del Subsecretario del Interior, a través de un Oficio reservado manifiesta a la directora del programa que se encuentra en “manifiesto incumplimiento” en relación a los hallazgos y en la implementación de las recomendaciones consignadas en el informe de auditoría y solicita remitir la respuesta al informe de la auditoría, lo cual debía ser enviado en el plazo de 3 días. Transcurridos 4 días, la encargada del programa, a través del Oficio N° 2.101, consigna que, la información ya fue entregada a través del Oficio N° 1.209. No existe información adicional de acciones ejecutadas al respecto ni del cumplimiento de medidas solicitadas o de la realización de sumarios para determinar algún tipo de responsabilidad administrativa.

En este ámbito, si bien el Subsecretario del Interior de la época, jefe del servicio, realizó esfuerzos tendientes a mejorar el procedimiento de calificación de exonerados políticos, no constan de los antecedentes otorgados a esta Comisión, la toma de acciones de tipo administrativo o disciplinarios, lo que haría presumir una falta al deber de control jerárquico permanente del funcionamiento del organismo y de la actuación del personal de su dependencia como tampoco, de control tanto en la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos y en la legalidad y oportunidad de las actuaciones (artículo 11 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado).

De acuerdo al artículo 10 de la ley 19.234, la calificación de exonerado político es una facultad “privativa” del Presidente de la República, a través del Ministerio del Interior. Por ser esta facultad privativa no puede ser objeto de revisión por parte de la Contraloría General de la República. En consecuencia, “la formación de convicción y la calificación que hace el Presidente de la República no puede ser revisado por la Contraloría, sin perjuicio de que en lo que dice relación con el otorgamiento de beneficios, esta entidad de control pueda revisar que se cumplan los requisitos objetivos que establece la ley, en todo lo que dice relación con el gasto público que lleva envuelto la decisión administrativo”.³

Desde el momento que se dictó esta ley la facultad de calificación y de conceder beneficios ha sido delegada por medio de diversos decretos supremos.

- D.S N° 1.694, de 1993, faculta al Ministerio del Interior para firmar, por orden del Presidente de la República, la calificación de exonerados políticos ocurridos entre 11 septiembre 1973 y 10 de marzo 1990 y el otorgamiento de los beneficios de cargo fiscal.

- D.S N° 2.635, de 1995, se dispone que la facultad conferida en el señor Subsecretario del Interior también se le confiere al señor jefe de la División Económica del Servicio de Secretaria y Administración General del Ministerio del Interior.

³ Es necesario precisar que existen dos fases en el proceso de calificación y otorgamiento de beneficios: la primera, la calificación de exonerado y el otorgamiento del beneficio y, en segundo lugar, la aplicación del beneficio por parte del INP, hoy IPS. La resolución que emite el INP para aplicar el beneficio es la que está sujeta a toma de razón por parte de la CGR, y por consiguiente, donde la Contraloría revisa los requisitos objetivos contemplados en la Ley 19.234.

- D.S N° 1.301, de 2000, que establece que la facultad concedida al Subsecretario del Interior también se le confiere indistintamente al Jefe de la División Económica, al Jefe de la División de Gobierno Interior y al Jefe de la División Jurídica, como asimismo al Coordinador Nacional del Programa de Exonerados Políticos.

A juicio del Contralor “lo irregular es que la Contraloría tomó razón al último decreto de delegación (D.S. 1.301, de 2000), en que se permitió firmar en cascada, vale decir, se permitió la delegación de firma al Subsecretario, al Jefe de la Dirección de Administración, al Jefe X, hasta llegar al Jefe Coordinador del Programa, que no era y nunca ha sido funcionario de la Administración. Es decir, el coordinador del programa nunca debió haber firmado, porque no podía recibir una delegación del Presidente de la República, y la Contraloría tomó razón.”

A partir de 1996, con la Resolución N° 64 de la Contraloría General de la República, se excluyen de toma de razón las pensiones concedidas a exonerados del sector privado y la reliquidación de aquellas por reconocimiento de abono de tiempo.

Esta resolución es de sumo relevante puesto que hasta la fecha de su emisión el ente contralor debía realizar un examen de legalidad obligatorio respecto de la aplicación de todos los beneficios previsionales otorgados, cuestión que con posterioridad sólo se limitó a los exonerados del sector público, civil y castrense excluyéndose los del sector privado, los cuales fueron otorgados en virtud de resoluciones exentas. En consecuencia, al no haberse realizado un control por parte de la Contraloría, es en estos en los cuales podríamos encontrar la mayor cantidad de irregularidades, causadas, entre otras razones, por el otorgamiento de los beneficios con la sola presentación de certificados emitidos por parlamentarios u otras autoridades políticas.

De hecho, de acuerdo a lo descrito por el Contralor “muchos de los oficios devolutorios, que son producidos a partir de declaraciones que se otorgaron teniendo como antecedentes calificaciones de parlamentarios, una vez que han entrado sobre la base del control que hemos efectuado en razón de la toma de razón, respecto de actos afectos a toma de razón, la Contraloría los ha devuelto. Lo que puede suceder es que muchos de esos actos, tratándose de empresas privadas y del otorgamiento de beneficios previsionales en sectores privados, que estaban exentos desde 1996 de toma de razón, puede que se hayan consolidado y otorgado beneficios donde esos certificados si fueron relevantes para el otorgamiento de la declaración, de la calificación y en seguida del otorgamiento del beneficio. Porque ahí no los vimos.”

Asimismo, la Comisión tuvo presente que, de acuerdo a lo señalado por el Subsecretario del Interior, en la segunda etapa del proceso de revisión de carpetas, los casos con antecedentes irregulares muestran una alta concentración de certificados de autoridades. De 5.704 expedientes revisados, se detectaron 1.742 casos con irregularidades evidentes, de los cuales 1.095 carpetas contienen certificados de autoridades políticas, la mayoría de ellos parlamentarios.

Además de lo señalado anteriormente, cabe referirse al Informe N° 125 del 2004 de la Contraloría General de la República, sobre auditoría al pago de prestación previsionales no contributivas para exonerados políticos. En dicho informe se observó

que se había omitido el envío a trámite de las resoluciones que conceden pensión no contributiva a causantes afiliados a ex cajas de previsión del sector privado al ente contralor, de acuerdo a lo establecido en la resolución N° 64/96 y N° 520/96⁴. Por su parte, la revisión del trimestre abril, mayo, junio del 2005 permitió comprobar que en general, se había subsanado la observación con la excepción de algunos casos relativas a pensiones de exonerados políticos provenientes del ex Servicio de Seguro Social y pensiones de sobrevivencia causadas por beneficiarios de pensión no contributiva, por lo que se reitera a la Coordinadora Nacional del Programa de Reconocimiento al Exonerado Político del Ministerio del Interior y al INP el deber de dar estricto cumplimiento de las disposiciones de la resolución N° 520/96.

Por ello, atendido el mandato recibido por la Sala de la Corporación, la Comisión concluyó:

4.1. Irregularidades en el proceso de otorgamiento de beneficios previsionales a exonerados políticos

Durante su trabajo, la Comisión, como ya se ha señalado, recibió de parte del Ministerio del Interior un conjunto de antecedentes acerca de eventuales irregularidades que se habrían cometido en el proceso de calificación, tales como exonerados de empresas no calificadas o calificados fuera del plazo de intervención; exonerados con antecedentes insuficientes para cumplir con las exigencias legales; exonerados calificados con documentos adulterados y falsificados, y calificación de menores de edad a la fecha de exoneración.

Del mismo modo, recibió de parte de la Comisión Nacional Unitaria de Exonerados y ex Presos Políticos de Chile diversos antecedentes y opiniones que ponían de manifiesto la existencia de irregularidades en el otorgamiento de dichos beneficios.

A este respecto, la Comisión estimó que la institucionalidad creada para atender las miles de solicitudes de personas que presentaban sus antecedentes para acogerse a los beneficios que entregaban las leyes sobre exonerados políticos, fue débil y precaria, siendo sobrepasada, además, por peticiones como la formulada por la propia Cámara de Diputados que, a través del Proyecto de Acuerdo N° 216, aprobado en sesión de Sala de fecha 13 de septiembre de 2006, solicitaba a la Presidenta de la República de la época medidas para acelerar la entrega de beneficios a exonerados políticos, lo que significó, en la práctica, instruir a la Comisión Calificadora del referido Programa para arbitrar las medidas pertinentes para dar mayor celeridad a la calificación de las miles de solicitudes que se encontraban pendientes sin resolución.

Tal precariedad queda de manifiesto, como ya se ha dicho con anterioridad, en el Informe de Auditoría Interna N° 11, de fecha 11 de junio de 2006, referente al trabajo de dicho Programa, que, entre otras deficiencias, representó al Subsecretario de la época la ineficiente estructura orgánica de la referida Comisión, tanto en su dotación de personal como en las condiciones tanto físicas como materiales

⁴ Resolución que reproduce la norma de la Resolución N° 64/96.

en que se desenvolvía su trabajo. Asimismo, detectó la inexistencia de criterios y procedimientos formalizados para el análisis y la precalificación de las solicitudes de exonerados políticos, como también la falta de un reglamento de funcionamiento interno de la Comisión Calificadora en el cual se definiera y formalizara las funciones, atribuciones y responsabilidades en materia de Calificación.

En tal escenario, es dable presumir la existencia de irregularidades en la calificación de exonerado político que recibieron muchas personas que, sin cumplir con todos los requisitos que prescribieron las leyes, obtuvieron dicha calificación por parte de esta Comisión Calificadora. No obstante, la Comisión no recibió ningún antecedente indubitado que le permitiera formarse certeza sobre si algunos o todos los intervinientes actuaron con dolo o mala fe al solicitar u otorgar el beneficio.

4.2. Participación de parlamentarios, ex parlamentarios, ministros, subsecretarios, funcionarios públicos, jefes de servicio y cualquier otra autoridad pública que de alguna manera haya participado en dicho proceso.

Distinto es el caso, a su juicio, de la emisión por parte de autoridades públicas, específicamente de parlamentarios o ex parlamentarios, de certificados mediante los cuales éstos aseveraban la calidad de exonerado político de una o varias determinadas personas, que éstas entregaban a la Comisión Calificadora para acreditar tal calidad.

A juicio de la Comisión, todos dichos certificados fueron entregados en virtud de que la propia ley permitió acreditar la motivación política de la exoneración mediante documentos en conformidad a lo prescrito por el artículo 9° de la ley 19.234.

Respecto de la responsabilidad de quienes los emitieron, la Comisión se hace cargo de lo declarado por el señor Contralor General de la República ante esta instancia en cuanto a que sólo corresponde a los organismos pertinentes del Estado establecer, en definitiva, las consecuencias jurídicas de dichos actos.

5. Conclusiones

La Comisión se adhirió, en este punto, a las conclusiones de carácter general a las que ha arribado el Ministerio del Interior, en cuanto a que en el proceso de otorgamiento de beneficios a exonerados políticos se han detectado irregularidades que ameritan su conocimiento por parte de los Tribunales de Justicia, la invalidación por parte de la Contraloría General de la República de aquellos de los que hoy se encuentran gozando falsos exonerados y la intervención del Consejo de Defensa del Estado para procurar el resarcimiento de los recursos indebidamente percibidos por ellos.

Asimismo, estimó que la Comisión Calificadora, dependiente del Ministerio del Interior, como órgano encargado del Programa de Reconocimiento de Exonerados Políticos, incurrió, entre los años 1993 y 2006, en conductas que constituyen falta de diligencia o cuidado en la aplicación de los principios de eficiencia, eficacia, coordinación, propia iniciativa en el cumplimiento de la función y control jerárquico,

establecidos en los art. 3, 5, 8 y 11 de la N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, lo que, lamentablemente, ha persistido en el tiempo, a lo menos, hasta el año 2011.

Del mismo modo, la citada Comisión Calificadora, aun existiendo auditorias que denunciaban irregularidades en los procedimientos, no subsanó las deficiencias administrativas detectadas por ella, permitiéndose por omisión la continuación de una práctica ilegal de concesión de beneficios en el marco de la ley N° 19.234, que establece beneficios previsionales por gracia a personas exoneradas por motivos políticos.

Por otra parte, la emisión de certificados que acreditaban la calidad de exonerados políticos por parte de autoridades cuya competencia para otorgarlos no es clara en la ley y la falta de rigurosidad, en cuanto a constarles lo que acreditaban en forma escrita, constituyó en el parecer de esta comisión investigadora una acción lamentable que, en el futuro, debe evitarse.

La Comisión lamentó, asimismo, que esta situación hubiera afectado la honra y dignidad de aquellas personas que, teniendo la calidad de exonerado político, accedieron legítima y lícitamente al programa de exonerados políticos de la ley 19.234.

Del mismo modo, esta Comisión estimó que las autoridades políticas debieron abstenerse, por razones de prudencia y equidad de otorgar estas certificaciones si no les constaba fehacientemente la certeza de lo que certificaban.

Por último, la Comisión estimó que, en el caso de las delegaciones de facultades referidas en este Informe, era esperable un mayor grado de control del delegante respecto de su delegado, con lo cual es altamente probable que se hubiese evitado un número importante de situaciones anómalas no deseadas por la ley.

6. Propuestas aprobadas por la Comisión

Por las consideraciones y conclusiones precedentemente enunciadas, la Comisión aprobó solicitar lo siguiente:

a. Al señor Ministro del Interior, la revisión de todas las Resoluciones que otorgaron beneficios no contributivos en el marco de las leyes de reparación a los exonerados políticos a fin determinar las eventuales irregularidades que pudieran presentar,

b. Al Consejo de Defensa del Estado, la adopción de todas las medidas conducentes a perseguir tanto la responsabilidad penal como civil de todas aquellos falsos exonerados que obtuvieron beneficios ilícitamente con evidente perjuicio fiscal, y

c. Al señor Contralor General de la República, la adopción de todas las medidas pertinentes para la invalidación de aquellas Resoluciones que otorgaron beneficios indebidos a los exonerados políticos.

CONVOCATORIA

Hemiciclo es una revista semestral de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, que ofrece material para el análisis y la discusión del quehacer parlamentario, en lo que concierne a la legislación, la fiscalización y la representación; además de las experiencias, reflexiones e investigaciones sobre el acontecer nacional e internacional, que constituyan un aporte al debate académico y político.

Las colaboraciones serán examinadas por el Consejo Editorial en cuanto a su interés académico, pero los contenidos serán de responsabilidad de sus respectivos autores. Para los números 7 y 8 se dará prioridad a aquellas que traten sobre reformas políticas o técnica legislativa. Deberán cumplir con las siguientes exigencias formales:

1. El título debe ser descriptivo y no exceder, en lo posible, de quince palabras. Los subtítulos deben presentarse debidamente numerados hasta 1.1.1. La extensión del original debe ser entre 5.000 y 7.500 palabras para los artículos (excluyendo las notas), y de 1.500 a 2.500 palabras para los comentarios de libros.

2. Los artículos deben incluir un resumen en castellano y en inglés, que describa sus aspectos principales en 100 palabras, y una breve reseña del autor que señale sus estudios y la institución en que los cursó, además de la actividad que desarrolla actualmente.

3. La bibliografía debe presentarse con el siguiente formato: apellido, nombre, *título*, editorial, ciudad, año, páginas. Si el artículo citado forma parte de una revista o de una compilación, debe agregarse a continuación del título: En: Nombre de la publicación, N°.

4. La tipografía debe ser Calibri, tamaño 11, con un interlineado de 1,15 y sin saltos de línea entre párrafos.

5. Las contribuciones deben ser remitidas en formato Word al correo electrónico academiaparlamentaria@congreso.cl.

6. No se aceptarán artículos que hayan sido publicados o que se considere ofrecer a otra publicación. Los originales serán editados en cuanto a precisión, organización, claridad o consistencia con el estilo y formato de la revista.

7. El plazo de entrega vence el día 30 de junio de 2012.

Mirada crítica al Congreso Nacional: sus fortalezas y debilidades en el marco
de un régimen presidencial fuerte
Agustín Squella Narducci

El cambio de la política y las instituciones democráticas en la era de la información
Ernesto Ottone Fernández

Los cambios en el sistema registral electoral chileno. Valoración del nuevo modelo
John Smok Kazazian

Carácter laico, religiones y garantías constitucionales
Guillaume Drago

Comentario de “Al Servicio del Estado: Mariano Fontecilla de Santiago Concha.
Un Diplomático de Noble Cepa” de Valeria Ortiz Tello
Juan Veglia Quintana

Reforma educacional

El debate sobre el “problema educacional” en la Cámara de Diputados: 1920 y 1938
Braulio Carimán Linares

El financiamiento compartido: crónica de una segregación anunciada
Carlos Montes Cisternas

Educación 2013: propuesta de reforma de la educación chilena
Hernán Frigolett Córdova, Alberto Mayol Miranda
Salvador Muñoz Kochansky y Roberto Pizarro Hofer

La buena educación. Datos para guiar el debate en educación escolar
Rodrigo Troncoso Olchevskaia

Fiscalización de los actos del Gobierno por la Cámara de Diputados

Informe de la Comisión Investigadora de las eventuales irregularidades
en la aprobación del proyecto HidroAysén (extracto)

Informe de la Comisión Investigadora de posibles irregularidades en el otorgamiento de
beneficios previsionales a exonerados políticos (extracto)