

UNA TESIS PARA LA REFORMA DEL ESTADO EN CHILE

José Luis Cea Egaña

Profesor de Derecho Político y Constitucional

I. INTRODUCCION

Me referiré sólo al concepto y funciones del Estado en Chile desde 1925, prescindiendo de las relaciones internacionales. Lo haré mediante una interpretación retrospectiva y otra proyectiva con la intención de contribuir a despejar el difícil y polémico problema de su reforma. Expondré lo que no es más que un punto de vista, aunque creo que hoy es posible lograr niveles de coincidencia que, 20 años atrás, habrían sido quiméricos.

Para ello me concentraré en el contexto social y político en que el Estado surge, se desenvuelve y encuentra o no legitimidad. A propósito de tales contextos, formularé algunas referencias especiales a la reforma hoy en trámite del Poder Judicial. *Mi tesis* en todo esto estriba en que el ligamen entre esas ideas se halla en el valor supremo que es la persona, su dignidad e inalienables derechos.

No me anima la mera crítica, ideológicamente o no concebida, del Estado en cuanto institución ni del mismo en nuestra República, menos en el período ya indicado. Ciertamente que en mi evaluación seré crítico del Estado, pero para contribuir a vigorizar su justificación en la democracia social y el respeto a los derechos humanos por un Poder con sujeción a éstos siempre limitado.

Procuraré, entonces, responder a las interrogantes ¿por qué y para qué reformar el Estado? Lo haré con criterios generales que se complementan según el valor supremo ya mencionado. Creo que sólo así cobra sentido propugnar la reforma del Estado por razones de eficacia, modernización, simplificación de procedimientos, roles a cumplir, revisión de sus decisiones y otros rubros semejantes. No estimo acertado, por ende, limitarse a plantear la reducción del tamaño del Estado como un supuesto inflexible. Los cambios cuantitativos que requieren la Judicatura y la protección de los ciudadanos contra la delincuencia, por ejemplo, demuestran que hay casos de crecimiento necesario de ciertos organismos públicos.

II. ESTADO FUERTE EN SOCIEDAD DEBIL

Mi primera proposición es que nos hemos concentrado, abrumadoramente, en realzar la importancia del Estado, asignándole múltiples cometidos y otorgándole competencia discrecional para realizarlos. Aunque en los últimos años con replanteamientos que lo restringen, en nuestra cultura continúa predominando una mentalidad que sitúa a la sociedad bajo el Estado, éste en su acepción de *Estado-Gobierno o Subsistema Político* de aquella, quiero decir, del *Estado-Nación o Sistema Social Nacional*.

Si aceptamos que existe una cultura chilena, creo que en punto al Estado ella ha sido afín a los *criterios hobbesiano y hegeliano*, o sea, de un Estado todopoderoso, autojustificado y supremo en su acción, equivalente a una obra de perfección cuasidivina y que mantiene la convivencia en un medio radicalmente conflictivo y no consensual. Impera, con excepciones y variaciones de énfasis, es cierto, una especie de sacralización de ese ente abstracto e instrumental, porque la construcción intelectual que lo tipifica muchos la entienden como superior a la persona y a la sociedad.

Tal Estado lo hemos concebido como una organización *omnipotente, tutora* de las personas en sus libertades, igualdades y derechos, *paternalista* en los beneficios que dispensa, *vigilante* de los grupos y asociaciones. Lo hemos concebido también como un *agente principal y, a menudo único, de la concreción del bien común*. Y resulta que el bien común, o en otros términos, la *mejor calidad de vida*, es y debe ser la preocupación de todos, no única ni principalmente del Estado, si adoptamos el concepto de Estado que estimula y protege la realización de los fines específicos de cada persona y asociación, reservándose para sí las múltiples e importantes funciones que le corresponden, o que suple las tareas que las asociaciones intermedias no pueden llevar a cabo por sí solas.

Desde fines de la década de 1920 ese *Estado Nuevo*, como se le denominó entonces, fue exhibiendo y comprobando una sostenida tendencia expansionista, coherente con la idea de catalizador del desarrollo que fue infundiéndosele. El nuestro ha sido un Estado normador, regulador, interventor, fiscalizador, sancionador, comunicador, distribuidor y redistribuidor, planificador, inversionista, consumidor, servidor y también empresario.

En parangón con el Estado fuerte y centralizador que imaginó Portales y se ha perpetuado, hemos entendido a la sociedad o constelación de grupos civiles como un apéndice o instrumento del primero, quiero decir, con la índole de algo subordinado a él, sin naturaleza, finalidades, espacios de actuación, organización y medios propios, independientes del Estado y oponibles a lo que los órganos públicos ordenan en nombre de aquél. El *no Estado o sociedad civil*, en otras palabras, ha quedado en la sombra, en situación pasiva y no protagónica de la vida nacional. Y esto, pese a que el Estado es sólo un *subsistema* de aquella sociedad, porque ésta lo abarca para confiarle la esfera de lo público, de lo político, del gobierno o del Poder, reservándose el ámbito de lo privado, o sea, de las relaciones entre individuos y grupos en posición de igualdad y fuera del gobierno estatal.

De frente al Estado, la sociedad chilena ha sido usualmente concebida como un ente carente de autonomía. Esa sociedad ha sido pensada y tratada como algo inmaduro e incapaz de acción propia. Y esto es grave porque a la sociedad, al país, a la población o a la gente así no se le reconoce ni posibilita realmente ejercer su derecho legítimo a la participación política, socioeconómica y cultural en las decisiones colectivas relevantes, sean nacionales, regionales o más locales.

III. SOCIEDAD GOBERNADA POR ESTADO PRIORITARIO

¿Qué resulta de la situación enunciada?

Que los nexos de la sociedad ante el Estado son *escasos, débiles, distantes, poco intensos y no resolutivos*. En definitiva, son nexos *establecidos por el Es-*

tado, corren de éste a la sociedad y rara vez en sentido contrario y quedan, en fin, controlados por el propio Estado a través de la legislación, las decisiones de la burocracia, las sentencias de la Judicatura y demás actos de autoridad que los órganos del mismo dictan y llevan a la práctica, incluso coactivamente.

La nuestra, por lo tanto, es una sociedad cuyas entradas en el Estado, para penetrarlo y controlarlo, son incomparablemente menores que las del Estado sobre la sociedad.

Por ejemplo, y pensando desde el punto de vista político, estimo que, desde 1925, los vínculos de la sociedad hacia el Estado han sido en términos fundamentalmente de elecciones populares. Podríamos agregar que esos ligámenes eran y son suplementables con otro elemento programático, porque nunca fue cumplido, salvo en julio de 1989 y esto en tiempos de un gobierno cuasi *de facto*. Me refiero al *referendo*, el cual permitía a la ciudadanía, y lo admite aún, dirimir las divergencias del Presidente con el Congreso sólo en punto a un proyecto de reforma constitucional.

Condensando, detentamos aún el críptico, parcial y ya bastante arcaico, concepto de los ligámenes de la sociedad con el Estado en términos de entender a éste como la *Sociedad Políticamente Organizada*, fórmula ambigua y que confunde ambos conceptos con la secuela ya insinuada. Bastaría leer atentamente y entender el significado trascendente del artículo 1º de la Constitución de 1980 para disipar tamaña confusión.

Por ende, tópicos cruciales como la resolución directa por el pueblo, o sea, la solución democrática de los conflictos entre la Presidencia y el Parlamento, eran y son ignorados en Chile. Pienso, en tal sentido, que si hubieran operado a tiempo mecanismos democráticos eficaces para regular o resolver el conflicto que precipitó la crisis y el colapso del sistema en septiembre de 1973, la tragedia padecida se hubiera evitado o, al menos, aliviado y abreviado ostensiblemente.

En consecuencia, esos y otros asuntos análogos siguen confiados a ciertas magistraturas cuyos integrantes son designados —aunque no elegidos— democráticamente, o a las negociaciones y acuerdos de las autoridades o de dirigentes políticos y no a la intervención inmediata del pueblo por sí mismo, como corresponde a una *democracia gobernante y participativa*.

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

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

Esas son algunas áreas de actividad en que la sociedad debe tener una participación preferente, las cuales, sin embargo, han sido usualmente asumidas

por el Estado. Aunque es claro el avance logrado en la retracción estatal en aquellos y otros rubros durante los últimos años, todavía gravita pesadamente entre nosotros, diría que como algo atávico, que es al Estado –y no a la sociedad– a quien incumbe actuar en ellos.

IV. UNA POLITICA MENOS ABSOLUTA

El Estado autónomo y la Sociedad subordinada lleva a que todo sea comprendido, justificado o criticado en términos funcionales al primero. Esa *cultura proestatal del chileno* conduce, además y en definitiva, a que todo sea también concebido en términos políticos, pues la sociedad y la economía no tienen una entidad propia. Cualquiera decisión en materia social o económica, por ende, se entiende adoptada políticamente y llevada a la práctica desde arriba por el Estado.

Lo expuesto tiene repercusiones en la democracia. Porque si la democracia es el Poder ascendente desde el pueblo hacia los gobernante, quiere decir que, usualmente, en Chile se dio el fenómeno inverso. Nosotros elegíamos –y hemos, con sacrificios, recuperado ese derecho– autoridades investidas de un mandato representativo, pero que pueden desempeñarlo después casi con entera libertad, quedando la sociedad despojada de un rol tutelar u orientador de las decisiones que van adoptando los gobernantes. Más todavía, ese mandato deja, en medida considerable, de ser libre y se convierte en *obligatorio o corporativo* a raíz de las órdenes impartidas por las directivas a sus militantes en partidos disciplinados.

Por eso, entiendo que la concepción estatal ya descrita no podía demorar en llevar a una *politización*, o sea, a una manipulación de la sociedad por motivos políticos contingentes. La política era de todos, en ella valía todo, la política podía resolverlo todo y, en definitiva, era todo. La macroeconomía, el sindicalismo, el régimen financiero y tributario, la educación en sus diversos niveles, la empresa, las fuerzas armadas y la policía terminaron y hoy siguen aún en medida importante siéndolo, conceptualizados estatalmente, porque los comportamientos de las autoridades, de los grupos y sus líderes eran y son evaluados por su significado político, esto es, de conquista del Poder para gobernar a la sociedad, sea nacional, regional o comunalmente entendida.

La manipulación estatal tuvo que ir siendo crecientemente concentrada en menos manos y éstas tenidas en la capital de la República, porque así era más fácil y efectiva la tarea de mando. El *centralismo*, por ende, puede también explicarse como un fenómeno de concentración del Poder para manejar mejor a la sociedad en sus diversas regiones y localidades. Aunque reconozco en las recientes reformas un avance en la línea adecuada, opino –siguiendo a Tocqueville– que poco se corregirá del centralismo con la mera desconcentración administrativa, pues el objetivo debe ser el Estado regional política, judicial y administrativamente descentralizado.

V. DEMOCRACIA SOCIAL

¿Cómo explicar lo ocurrido? ¿Cómo si no justificar, al menos responder a la pregunta por qué ha sucedido eso?

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

En primer lugar, estimo que nuestra *fe en la razón y en el progreso* se conjugó, en el presente siglo, con la penetración de ideologías que adjudicaron al Estado el rol protagónico máximo en la modernización y el desarrollo político y socioeconómico.

En segundo lugar, creo que el Estado ha dominado a la sociedad y a la persona, porque *no hemos comprendido ni practicado la democracia como estilo de vida*. Es decir, no la hemos asimilado lo suficiente como para forjar una conciencia que trascienda la sola forma de gobierno o elenco de reglas procesales de esa estirpe, pese a la corrección con que ellas fueron aplicadas. En otras palabras, hemos entendido la democracia en cuanto conjunto de normas para que el pueblo elija libremente cada cierto tiempo a determinadas autoridades y las controle a través de sus representantes. Pero hemos olvidado que ella es, además y principalmente, *un estilo y finalidad de convivencia* caracterizado por los valores de la fe en la dignidad del hombre, en la libertad y el Derecho, en la tolerancia, el respeto y la confianza recíprocas, en el diálogo y la disposición a ceder algo para lograr compromisos, en la transparencia de los procedimientos y decisiones públicas, en fin, en la participación y la solidaridad.

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

El foco y el futuro de la democracia en Chile debe encontrarse en *la sociedad activa* y no en el Estado. Esto implica un cambio profundo, lento y difícil, porque se refiere a la mentalidad o la cultura política, al modo con que los chilenos han actuado de cara a tales problemas. En suma, que el gobierno sea elegido y fiscalizado por la sociedad, cada día de manera más directa, cercana y visible, eso es lo que reputo legítimo.

El Estado es el ámbito institucional, el dispositivo de gobierno o sistema de mando en que se desenvuelven las autoridades representativas de la sociedad, pero subordinadas a ésta y que jamás pueden sentirse autorizadas para desvincularse de ella, apelando a la *Razón de Estado*. Por esa *Razón* se llega a la sumisión social, y esto conduce a violar los derechos humanos.

El baluarte de la persona frente al Estado no es el individuo aisladamente considerado, porque el extremo del *Estado Todo* tiene su equivalente en el polo inverso e igualmente peligroso del *Individuo Solo*. El baluarte a que me refiero se halla en la *sociedad fuerte, activa, participativa y solidaria*, la cual genera a las autoridades estatales para que la defiendan y dirijan hacia el bien común o consecución de una mejor calidad de vida. Esta, lo repito, es misión de todos y no una parcela reservada al Estado o que la desidia o el egoísmo, el abuso, el fraude o la codicia llevan a que él tenga que prevenir o reprimir para después quedarse con tal tarea.

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

VI. PERSONA Y JUDICATURA

La esencia de la democracia estriba en el *iter y telos* del Poder limitado o no absoluto que emerge del pueblo y que es ejercido por órganos controlados y responsables ante él. Pero una fiscalización y responsabilidad política que son cotidianamente ejercidas y no actualizadas cada ocho, seis o cuatro años.

Focalizada, por el contrario, en el Poder que descende del Estado, la democracia resultó proclive a las *planificaciones globales*, como observó Mario Góngora. Efectivamente, desde el Estado se imaginaban, por las fuerzas y órganos que lo controlaban con sujeción a las ideologías respectivas, diversas utopías, populismos o programas de cambio respecto de la sociedad chilena. Y la verdad es que cada cual tuvo su turno para modificar, más o menos hondamente, a nuestra sociedad, con la incertidumbre inherente a tan variada rotación política.

En la hipertrofia estatal perdió fuerza también la idea y relevancia de la *dignidad de la persona y de los derechos humanos*. De aquella dignidad y estos derechos, hasta septiembre de 1973 la cruda verdad es que no se hablaba ni escribía, dándolos por sentado y, por lo común, de hecho afortunadamente también respetándolos. Pero lo ocurrido desde entonces por la índole dolorosa, impune y masiva con que ciertos derechos esenciales fueron quebrantados, sensibilizó la conciencia nacional y planteó la urgencia de promoverlos y cautelarlos.

Aunque unos sostienen que pudo evitarse, muchos piensan que fue necesario sufrir la experiencia de un régimen *de facto* prolongado para que nos percatáramos de esa inadvertencia, actuando con el fin de repararla. La exaltación del Estado, paralela al repliegue de la sociedad y a una idea formal de la democracia, terminó en el olvido de la persona, a pesar de que el discurso político de la época encubriera el fenómeno con los sanos propósitos de mayor igualdad y justicia social.

En tal marco puede ser situada la *reforma de las instituciones políticas en general y, especialmente, del Poder Judicial*. Me ocuparé aquí sólo de la reestructuración de este último, planteada más de dos años atrás por el Jefe del Estado y pendiente ahora, en segundo trámite, del Senado.

Esencialmente, aquella reforma busca *modernizar* la Judicatura en sus competencias, procedimientos y mentalidad o actitud ante el Derecho. Arranca ella de la dificultad con que la mayoría de la población topa para *acceder* a la Magistratura, de la *lentitud* con que se desenvuelve ésta y del *formalismo* que impregna las decisiones judiciales, apegadas a la letra de la ley para ampararse en ella.

Pero también son causas, menos manifestadas aunque igualmente o más sentidas que las recién expuestas, la urgencia de extirpar los que todavía son casos aislados de *corrupción* de jueces y funcionarios judiciales, el imperativo de *robustecer la independencia e imparcialidad* de la Judicatura y, por último, aunque tal vez sea una de las razones inmediatas más relevantes, *prevenir la recurrencia de las violaciones* a la vida, la integridad personal, la libertad y otros derechos fundamentales.

No hay consenso en todas las causas aludidas, aunque sí en la necesidad de reformar la Magistratura. Sondeos de opinión pública señalan, en el mismo sentido, que casi dos tercios de ésta posee una imagen crítica de la Judicatura. El prestigio que debe mantener y acrecentar el Poder Judicial tiene, por ende, también un lugar importante en la fundamentación de la reforma.

Debe recordarse que la estructura, funciones y procedimientos del Poder Judicial permanecen casi inalterados, en el nivel constitucional desde 1823, a la par que en el rango legal ocurre lo mismo desde los códigos de enjuiciamiento de principios de este siglo y el Código Orgánico de Tribunales de 1943.

Tampoco, finalmente, advertimos convergencias en el *contenido* de todas las reformas.

Así es, pues, el mensaje plantea la modificación en el sistema de nombramiento de los ministros de la Corte Suprema, la reducción de las facultades disciplinarias de dicho tribunal, su obligación de interpretar y aplicar el ordenamiento jurídico en favor de los derechos humanos y la creación tanto del Defensor del Pueblo como de la Escuela Judicial. En los rubros citados, la discrepancia estriba en que el Consejo Nacional del Poder Judicial o las modificaciones planteadas en lugar de éste no consolidarán la señalada independencia o, como ocurre con el Defensor Cívico, mejor sería en su lugar consolidar el Ministerio Público.

Además, y esta vez en el nivel simplemente legal, el desacuerdo se extiende a que los magistrados y quienes coinciden con ellos enfatizan los *aspectos cuantitativos de la reforma*, v.gr., la creación de nuevos tribunales y el aumento del presupuesto del Poder Judicial. Pero, siendo justo, imperativo es reconocer que el actual Gobierno está cumpliendo tales planteamientos, junto a los cuales no es silenciable su esfuerzo por incorporar la informática y la jurisdicción vecinal.

En mi opinión, empero, no será sólo ni principalmente con cambios de esa índole que se alcanzará la reforma judicial –y de las instituciones estatales– a que aspira la mayoría de los chilenos.