



Universidad de Chile
Facultad de Derecho
Departamento de Ciencias del Derecho

**IMPLICANCIAS DE LA LEY N° 16.880 EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO
SOCIAL DE DERECHO EN CHILE**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor: Gabriel Corvalán Pérez
Profesora guía: María Angélica Figueroa Quinteros

Santiago, Chile
2019

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. El Estado social de Derecho	11
1. Origen y formación.....	12
1.1. Algunos antecedentes sobre el Estado liberal de Derecho.....	12
1.2. Las ideas socialistas y los inicios de la legislación social.....	16
1.3. Constitucionalismo social: el caso de la Constitución alemana de Weimar.....	22
2. Los derechos sociales.....	25
2.1. Reconocimiento y desarrollo constitucional.....	26
2.2. Estructura y concepto.....	29
2.3. Delimitación de su contenido y fundamentación.....	32
3. Fines y funciones del Estado.....	35
3.1. La cláusula del Estado social.....	36
3.2. Función económica.....	39
3.3. Función democrática.....	41
CAPÍTULO II. El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)	45
1. La Democracia Cristiana y el proceso político.....	46
1.1. Los jóvenes socialcristianos y la nueva doctrina social de la Iglesia Católica.....	46
1.2. De la Falange Nacional al Partido Demócrata Cristiano.....	49
1.3. El ascenso del PDC.....	51
1.4. El camino hacia la presidencia.....	54
2. El programa de la “Revolución en Libertad”.....	57
2.1. La Constitución de 1925.....	57
2.2. Síntesis del programa de gobierno.....	64
2.2.1. Reforma agraria y sindicalización campesina.....	67
2.2.2. Reforma constitucional del derecho de propiedad.....	70
2.2.3. Plan de vivienda.....	73
2.2.4. Reforma educacional.....	76
CAPÍTULO III. La Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias ..	80
1. La Promoción Popular.....	81
1.1. Fundamentación teórica.....	82
1.2. Desarrollo programático.....	88
2. La Ley N° 16.880.....	92
2.1. El debate parlamentario.....	93
2.2. Contenido.....	98
2.3. Efectos.....	100
3. Elementos para una reinterpretación de la norma.....	103
3.1. Democracia y participación.....	103
3.2. Garantía de los derechos sociales.....	108
CONCLUSIONES	113
BIBLIOGRAFÍA	119

RESUMEN

La presente memoria de prueba, tiene como objetivo principal, dar respuesta a la problemática relativa a la posibilidad de identificar un prototipo de Estado social de Derecho en Chile, a partir del estudio del modelo de Estado que fue implementado en el país, entre los años 1964 y 1970, correspondientes al período de gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva. Para contestar dicha interrogante, esta investigación utilizará la siguiente metodología: en primer lugar, se identificarán aquellos elementos fundamentales y constitutivos del Estado social de Derecho. A partir de esta conceptualización, dichos elementos se confrontarán con los rasgos característicos que dieron forma al modelo de Estado chileno que fue implementado durante los años 1964 y 1970. Finalmente, se analizarán los efectos que tuvo la implementación de la Ley N° 16.880 —sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias— en el complejo proceso que involucra la construcción de un Estado social de Derecho, a partir de una reinterpretación del contenido de esta norma.

INTRODUCCIÓN

El Estado social de Derecho representa una de las conquistas más importantes de la civilización jurídica y política del siglo pasado, y por esta razón, su origen, desarrollo y crisis, ha sido estudiado y analizado por numerosos académicos y académicas, desde que fue conceptualizado, por primera vez, a comienzos del siglo XX. Conjuntamente, su expansión como sistema político, económico y social, permitió que las ideas y los principios que le dieron forma, se difundieran prácticamente por todo el mundo, y que su estructura organizativa se replicara en diversos ordenamientos constitucionales.

Siguiendo esta línea, la presente memoria de prueba, intentará dar respuesta a la problemática relativa a la posibilidad de reconocer, en Chile, la existencia de un prototipo de Estado social de Derecho, a partir del modelo de Estado implementado durante los años 1964 y 1970, correspondientes al gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva.

Cabe señalar, que en este período en específico, se implementó en Chile un programa político cuyo objetivo principal, era conducir al país hacia el desarrollo, a partir de una serie de reformas estructurales, y programas sociales, que llevaron el lema de *Revolución en Libertad*. Este programa se caracterizó, principalmente, por el énfasis que se dio a la intervención del Estado, tanto en lo económico, como en lo social; evidenciando así, la intención de emprender una transformación radical respecto del rol que debía asumir el Estado en la configuración de la sociedad.

Las reformas impulsadas por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se materializaron a través de diversas políticas públicas destinadas al aumento del gasto público y a la distribución del ingreso, pero fundamentalmente, a favorecer la integración social de los grupos más desaventajados. En este sentido, destacan entre las normas implementadas, la Ley de Reforma Agraria (Nº 16.640), la Ley de Sindicalización Campesina (Nº 16.625), la Reforma Constitucional del derecho de propiedad (Ley Nº 16.615), y la Ley de Juntas de Vecinos (Nº 16.680), entre otras.

Puesto que un estudio completo del modelo de Estado implementado en Chile entre los años 1964 y 1970, superaría con creces la extensión de la presente investigación, la problemática aquí planteada, se abordará a través de un análisis particular de la *Promoción Popular*, y específicamente, de la Ley Nº 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás

Organizaciones Comunitarias; debido a la repercusión que tuvo su implementación en el proceso de transformación que afectó al Estado chileno durante este período.

Tanto la *Promoción Popular*, como la Ley N° 16.880, surgen dentro de un proceso de democratización que buscaba conseguir el empoderamiento de los grupos que permanecían excluidos de la participación en el sistema político nacional. A partir de esta consigna, el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, implementó una serie de políticas sociales destinadas a lograr la inclusión de aquellos grupos marginados, entre las cuales destaca la Ley N° 16.880; la cual tuvo como objetivo principal, fomentar la organización y la participación de todos los sectores de la sociedad.

Bajo esta perspectiva, la presente investigación sostiene, como hipótesis principal, que durante los años 1964 y 1970, existió en Chile, un modelo de Estado social de Derecho; el cual se configuró a partir del orden constitucional establecido por la Constitución política de 1925, y se desarrolló, posteriormente, a partir de las reformas introducidas durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva.

Para poder responder la problemática aquí expuesta y comprobar la hipótesis recién planteada, la estructura de trabajo —que será resumida a continuación— se dividirá en tres partes. En el primer capítulo, se establecerán aquellos contenidos elementales que permiten configurar y caracterizar la estructura básica del Estado social de Derecho. En razón de lo anterior, se examinarán, primeramente, las ideas e instituciones que dieron forma al concepto, y que caracterizaron su proceso evolutivo, destacando los aportes realizados desde el socialismo decimonónico y los avances legislativos que dejó como legado el moderno pensamiento social. Posteriormente, se revisarán las contribuciones realizadas por el constitucionalismo social de principios del siglo XX, mediante un breve análisis de uno de sus textos más relevantes, la Constitución alemana de Weimar de 1917. En último lugar, se realizará un estudio de la estructura y contenido de los derechos sociales, los cuales representan el núcleo fundamental del Estado social de Derecho. Finalmente, se identificarán los fines propios del Estado social, su articulación jurídica, y las funciones que lo caracterizan, dando especial énfasis al estudio de la función económica y democrática.

A partir de este marco teórico, en el segundo capítulo se analizará el programa político y legislativo desarrollado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva. En primer lugar, se hará una revisión de la evolución política y doctrinaria del Partido Demócrata

Cristiano, para así conocer las ideas y los principios que dieron forma a la propuesta programática implementada durante dicho gobierno. Posteriormente, se examinará la Constitución política de 1925 —bajo la cual se desarrolló el mandato presidencial de Eduardo Frei Montalva— dando especial énfasis al estudio de aquellos elementos introducidos por la Carta Fundamental, que permitieron modificar el ordenamiento constitucional y la estructura que tradicionalmente había caracterizado al Estado chileno. Por último, se realizará una síntesis del programa de la *Revolución en Libertad* y una revisión de sus reformas más importantes, con el objeto de identificar las principales transformaciones en términos económicos, políticos y sociales, que fueron impulsadas desde el Estado.

Finalmente, en el tercer y último capítulo, se realizará un análisis del programa de la *Promoción Popular* y de la Ley N° 16.880, sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. Para comprender la relevancia que tuvo su implementación en el proceso de transformación que vivió el Estado chileno, en primer lugar se estudiará la fundamentación teórica y el desarrollo programático de esta política social. Posteriormente, se realizará un revisión de la génesis normativa de la Ley N° 16.880 y un examen del contenido y los efectos de la misma. Para terminar, se expondrán algunos elementos útiles para la reinterpretación del contenido y la finalidad de dicha norma, los cuales permitirán tener una visión más completa, respecto del alcance que tuvo su implementación, en el complejo proceso que involucra la construcción de un Estado social de Derecho.

CAPÍTULO I. El Estado social de Derecho

En cuanto al origen de la expresión Estado social de Derecho, entendida como la unión de los conceptos de Estado social y Estado de Derecho, existe consenso en la doctrina al atribuirle la autoría de su formulación al jurista alemán, Hermann Heller, quien presentó por primera vez el concepto en su obra de 1929, *¿Estado de Derecho o dictadura?*. Sin embargo, más allá de su planteamiento formal, el ideario que subyace a la expresión y el contenido de la misma, se sitúan dentro del debate que se inicia en Europa durante el siglo XIX, a raíz del cuestionamiento de la concepción del Estado liberal que le antecede y de las consecuencias provocadas por los intentos de su implementación. En términos generales, el Estado social de Derecho “significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional —por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués— a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos”¹. Por ende, la pregunta sobre el surgimiento del Estado social de Derecho y su posterior evolución, debe necesariamente responderse a partir del modelo de Estado sobre el cual éste se construyó, debiendo examinarse para ello, no solo el panorama político y social, sino también, el contexto jurídico que posibilitó una transformación de tal envergadura.

El objetivo de este primer capítulo, es determinar los elementos fundamentales y constitutivos del Estado social de Derecho, con la finalidad de confrontarlos con los rasgos que dieron forma al modelo de Estado chileno que existió entre los años 1964 y 1970 — correspondiente al gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva— y así poder comprobar la hipótesis planteada en la presente investigación.

¹ García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2ª ed. Editorial Alianza, Madrid, 1980. p. 18.

1. Origen y formación

En primer lugar, es necesario especificar que no todo Estado es un Estado de Derecho, sin perjuicio de que “todo Estado genera, crea, un derecho, es decir, produce normas jurídicas; y que en mayor o menor medida, las utiliza, las aplica y se sirve de ellas para organizar y hacer funcionar el grupo social, así como para resolver conflictos concretos surgidos dentro de él”². El Estado de Derecho “es un tipo específico de Estado, un modelo organizativo que ha ido surgiendo y construyéndose en las condiciones históricas de la modernidad como respuesta a ciertas demandas, necesidades, intereses y exigencias de la vida real”³. En su formulación se expresa una acumulación de ideas provenientes de distintas fuentes y épocas: “el sometimiento del poder al derecho, el gobierno de la razón, el gobierno de las leyes y no de hombres, la obligación del gobernante de proteger el derecho, la repartición o separación del poder, las libertades de los ciudadanos, los derechos del hombre y el Estado constitucional”⁴. En esta perspectiva, el Estado de Derecho puede caracterizarse como “una invención, una construcción, un resultado histórico, una conquista más bien lenta y gradual (también dual, bifronte), hecha por gentes e individuos, sectores sociales, que, frente a poderes despóticos o ajenos, buscaban seguridad para sus personas, sus bienes y propiedades y que, a su vez, al ampliar el espectro, exigen garantías y protección efectiva para otras manifestaciones de su libertad; y ello, en forma tanto de positiva intervención en lo asuntos públicos como de negativa no interferencia de los demás”⁵.

1.1. Algunos antecedentes sobre el Estado liberal de Derecho

El término *Estado de Derecho*, como señala Böckenforde, es una construcción lingüística y una acuñación conceptual propia del espacio lingüístico alemán, que surge dentro de la teoría del Estado desarrollada entre los siglos XVIII y XIX por el liberalismo temprano de aquel país, orientada desde los planteamientos propios de la concepción racional del

² Díaz, Elías. *Estado de Derecho*. En Ruiz, Alfonso y Elías Díaz (ed.). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. 3ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2013. p. 63.

³ *Idem*.

⁴ Villar Borda, Luis. *Estado de Derecho y Estado social de Derecho*. En N° 20 Revista Derecho del Estado, Bogotá, 2007. p. 74.

⁵ Díaz, Elías. Op. cit., p. 64.

derecho⁶. En este sentido, las obras de los alemanes Carl Th. Welcker, Johann Ch. von Aretin y Robert von Mohl, fueron determinantes al introducir dicho concepto en el debate iniciado durante el primer tercio del siglo XIX, relativo a la política y el derecho del Estado⁷. Concretamente, el Estado de Derecho pretende oponer un modelo de Estado, respetuoso de la ley y de las libertades del ciudadano, al despotismo del Estado absolutista. Sus fundamentos básicos están representados por el aseguramiento de la libertad y la propiedad, y por la promoción del bienestar de los ciudadanos individualmente considerados. Se trata de un orden estatal expresado a través de una Constitución escrita que reconoce los derechos del hombre y la separación de poderes, y que además se encuentra “garantizado por leyes producidas y promulgadas conforme a procedimientos debidamente establecidos”⁸. En definitiva, el Estado de Derecho implica el sometimiento de los poderes públicos al Derecho y la limitación del poder político por medio de criterios jurídicos, y ya no por límites de naturaleza religiosa, ética o histórica.

Al respecto, es necesario mencionar que el concepto de Estado de Derecho no es unívoco y puede ser utilizado en un sentido formal, y en otro material o sustancial. Ferrajoli define el primero como aquel que “designa cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son *conferidos* por la ley y ejercitados en las *formas* y con los procedimientos legales establecidos. En este sentido, correspondiente al uso alemán del término *Rechtsstaat*, son estados de derecho todos los ordenamientos jurídicos modernos, incluso los más antiliberales, en los que los poderes públicos tienen una fuente y una forma legal”⁹. En contraposición, define el segundo, como aquel que designa “solo aquellos ordenamientos en los que los poderes públicos están, además, *sujetos* a la ley (y, por tanto, limitados o vinculados por ella), no solo en lo relativo a las formas, sino también en los *contenidos*. En este significado más restringido, que es el predominante en el uso italiano, son estados de derecho aquellos ordenamientos en los que todos los poderes, incluido el legislativo, están vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales”¹⁰.

⁶ Böckenforde, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Editorial Trotta, Madrid, 2000. p. 18.

⁷ *Ibidem*. p. 17 y ss.

⁸ Villar Borda, Luis. Op. cit., p. 74.

⁹ Ferrajoli, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. En Nº 17 Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, 2001. p. 31.

¹⁰ *Idem*.

Las revoluciones liberales —particularmente la revolución inglesa del siglo XVII y las revoluciones norteamericana y francesa del siglo XVIII— fueron las responsables de que “el artefacto estatal se desvinculase de la persona del gobernante”¹¹, marcando una ruptura con el antiguo régimen absolutista. Sin embargo, “la crisis del Estado absoluto no significó el vacío estatal sino su sustitución por otro nuevo que ocuparía su lugar”¹². Aquellas revoluciones impulsadas por la burguesía, pese al cambio drástico que entrañaron, fueron capaces de configurar un nuevo tipo de Estado: el Estado liberal de Derecho. A la concepción de un nuevo orden político opuesto al absolutista y a la autoridad de la Iglesia, contribuyeron las ideas liberales formuladas, en los siglos XVII y XVIII, por autores ya conocidos por nosotros, como lo son: Locke, Montesquieu, Hume, Kant, Madison y Smith, entre otros. Sus aportes configuraron los principales lineamientos de la ideología liberal, la cual se caracteriza por defender las libertades de los individuos por sobre los valores y principios que envuelven a las colectividades, limitando de esta manera, la intervención del Estado y de los poderes públicos en la vida social, cultural y económica. De este modo, mediante la convergencia de las ideas políticas liberales, los nuevos factores socioeconómicos y la imaginación jurídico-político burguesa, se combinaron y ensamblaron los elementos que dieron forma a la organización institucional del nuevo Estado liberal de mediados del siglo XVIII; el cual recogió “la larga tradición del *contrato social*, en cuanto vehículo para fundar la sociedad civil; la *separación de poderes*, como instrumento institucional para limitar el viejo poder real; los *derechos del hombre* en cuanto contenido ideológico, cultural, apoyado en una realidad económica individualista y la *soberanía popular* que arranca de la doctrina de ROUSSEAU en cuanto fuente y legitimación del poder”¹³.

Asimismo, cabe mencionar que el Estado liberal de Derecho descansa sobre dos principios fácticos-normativos que lo caracterizan, en cuanto respuesta al Estado despótico, a saber, la Constitución y la declaración de derechos del individuo. En ambos casos se trata de límites impuestos al poder de la autoridad, en primer lugar, como norma superior preexistente, “la Constitución, a la que se tiene que ajustar toda la actividad del soberano en cuanto legislador”, y en segundo lugar, como reconocimiento expreso de los derechos del individuo

¹¹ De Blas, Andrés y M^a Josefa Rubio (dir.). *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones*. UNED, Madrid, 2013. p. 73.

¹² Lucas Verdú, Pablo y Pablo Lucas Murillo. *Manual de Derecho Político, vol. I*. 3^a ed. Editorial Tecnos, Madrid, 1994. p. 57.

¹³ *Ibidem*. p. 58.

que, al ser admitidos “como anteriores al Estado, son ilegislables y, por lo tanto, inviolables”¹⁴.

Esta búsqueda por configurar normativa e institucionalmente la convivencia a través de una Constitución, se “cristalizó en la emanación de documentos solemnes, articulados y sistematizados, por lo general, difícilmente reformables, que solían contener junto a una tabla de derechos y libertades, el diseño organizativo de los tres poderes estatales, legislativo, ejecutivo y el judicial”¹⁵; como dan cuenta la Constitución norteamericana de 1787, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la Constitución francesa de 1792 y la Constitución de Cádiz de 1812. Por otro lado, los derechos y libertades que se comenzaron reconocer a la generalidad de los individuos en los Estados liberales, proporcionaron un nuevo estatus jurídico a las personas. Esto generó un cambio en el vínculo que existía entre los ciudadanos y el poder político, dado que, al superar la antigua relación mantenida entre el súbdito y el monarca, los derechos y libertades se transformaron en una protección para las personas frente a la intervención estatal.

Sin embargo, a pesar de esta consagración y protección jurídica de las libertades y derechos civiles y políticos, tal reconocimiento demostró ser, de hecho, “profunda e injustamente desigual e insuficiente, excluyéndose sin más de su efectiva práctica y de su real participación a muy amplios sectores sociales”¹⁶. Aunque es cierto que el Estado liberal consideraba al ser humano de manera abstracta como sujeto de derechos y deberes, “no cumplía, sin embargo, con la exigencia más elemental de aquella consideración abstracta y universal, que es la igualdad de sus unidades”¹⁷. Por lo mismo, aquellas declaraciones de derechos que proclamaban la igualdad de los seres humanos ante la ley, redujeron dicha noción de igualdad a su aspecto puramente formal, ocultando de esta manera las desigualdades reales que afectaban a los individuos.

En consecuencia, este primer Estado liberal de Derecho —edificado sobre los principios fundamentales del orden socio-político definido por el liberalismo, como son la igualdad jurídica, la libertad contractual, el derecho de propiedad y el derecho de herencia— se caracterizó por desempeñarse únicamente como defensor del orden público interno y como

¹⁴ Cotarelo, Ramón. *Teoría del Estado*. En Ruiz, Alfonso y Elías Díaz (ed.). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. 3ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2013. p. 20.

¹⁵ Lucas Verdú, Pablo y Pablo Lucas Murillo. Op. cit., p. 58.

¹⁶ Díaz, Elías. Op. cit., p. 72.

¹⁷ Cotarelo, Ramón. *Teoría del Estado*. Op. cit., p. 21.

garante de las libertades individuales y los derechos civiles y políticos; fortaleciendo de esta forma las bases del liberalismo económico imperante, al sobreponer el interés privado y la mentalidad individualista, al interés general y los ideales de cooperación y solidaridad. De esta manera, como resultado de la no intervención directa del Estado en el mejoramiento de las condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad, este nuevo orden político permitió la conformación de una estructura social “basada en la autodeterminación individual que, sobre la base del reconocimiento de la igualdad jurídica, generará el desenvolvimiento de la desigualdad *natural* de los individuos”¹⁸. Esta nueva realidad social, construida a partir de un concepto de igualdad limitado únicamente a su sentido abstracto, es decir, formal y jurídico, permitió que las desigualdades reales que generaban las características individuales, tales como el estatus social, la edad o el sexo, se mantuviesen y legitimasen bajo el supuesto de que éstas eran expresión propia del desenvolvimiento espontáneo de la sociedad. En consecuencia, la supuesta desigualdad natural, que la dinámica de la libertad individual producía en el ámbito social, pasó a ser juridificada por medio del proceso de igualación formal impuesto por el Estado y sus instituciones.

1.2. Las ideas socialistas y los inicios de la legislación social

Las carencias del Estado liberal de Derecho “comenzaron a manifestarse, incluso, cuando todavía no era más que una realidad emergente. Desde el punto de vista político, los rasgos oligárquicos del modelo colisionaban con los principios de libertad e igualdad en los que se asentaba”¹⁹. De igual modo, los efectos de la revolución industrial en el ámbito laboral, como el trabajo infantil, las prolongadas jornadas de trabajo, la falta de salubridad, los precarios salarios y la inseguridad laboral, provocaron una ola de conflictos sociales a nivel global.

Por otra parte, el individualismo posesivo configuró una noción de libertad e igualdad formal y estableció un modelo de representación política de carácter elitista y base censitaria, “que excluía de la participación política a los económicamente débiles y a los desheredados”²⁰.

¹⁸ Carmona Cuenca, Encarnación. *El Estado Social de Derecho en la Constitución*. Consejo Económico y Social, Madrid, 2000. p. 32.

¹⁹ De Blas, Andrés y M^a Josefa Rubio. Op. cit., p. 105.

²⁰ Lucas Verdú, Pablo y Pablo Lucas Murillo. Op. cit., p. 63.

Del optimismo liberal se pasó a un pesimismo socioeconómico, donde las libertades y derechos pregonados con éxito en el plano jurídico formal, “no se realizan o, en el mejor de los casos, se cumplen deficientemente en el plano socioeconómico”²¹. Esto significó la comprobación de que, la igualdad inicial de oportunidades y la libre búsqueda de la felicidad, no se lograba fácilmente dentro de una economía de libre mercado, dejando en evidencia las odiosas desigualdades del capitalismo.

Esta constatación de una realidad injusta y desigual, construida en base a una clase dominante, fue la que motivó el planteamiento de diferentes respuestas, promovidas tanto por los sectores partidarios del Antiguo Régimen, como por los movimientos obreros y las organizaciones socialistas. Entre los primeros movimientos obreros que cuestionaron el orden liberal, cabe destacar las demandas planteadas por el *cartismo*, orientadas a lograr la participación de la clase obrera en las instancias de poder. Este movimiento debe su nombre a la *Carta del Pueblo*, publicada en 1838 por los obreros de la *London Working Men's Association*, en la que, entre otras reivindicaciones, propugnaban: “el derecho al sufragio para los varones, la abolición del censo de propiedad en las elecciones legislativas y el derecho a la retribución de los cargos electos”²². De igual modo, el incipiente socialismo decimonónico tuvo un rol fundamental en la transformación del orden liberal, al cuestionar la realidad socioeconómica que se había implantado. Tanto las facciones moderadas y conservadoras del socialismo, como los sectores más revolucionarios, elaboraron y promovieron importantes reivindicaciones sociales, que si bien tenían elementos en común, se diferenciaban en cuanto a su fin último.

Precisamente, en la diferenciación del tratamiento de *la cuestión social* realizado por ambas corrientes, se encuentra el antecedente del concepto actual de Estado social de Derecho; dado que, a diferencia de los postulados del socialismo marxista —que proponía acabar con el antagonismo de clases mediante la sustitución, a través de un proceso revolucionario, de las estructuras de producción existentes, con el fin de establecer un nuevo modelo que permitiese la supresión del Estado, entendido como un instrumento de dominación propio de la clase dominante— los postulados provenientes de las facciones moderadas y conservadoras del

²¹ *Ibidem.* p. 64.

²² De Blas, Andrés y M^a Josefa Rubio. Op. cit., p. 106.

socialismo, basados en un concepto hegeliano de Estado²³, promovían un proceso gradual de tratamiento de la desigualdad, por medio de reformas sociales impulsadas desde el Estado y sus instituciones²⁴.

Dentro de la corriente moderada del socialismo, destaca la figura de Ferdinand Lassalle (1825-1864), fundador de la Asociación General de los Trabajadores Alemanes, embrión de lo que sería el Partido Socialdemócrata alemán. Hijo de un rico comerciante judío de Breslau, cursó estudios de filosofía en Berlín, donde se instruyó en el pensamiento de Hegel y Feuerbach. Su ideario político situaba, como eje central, la necesidad de que la clase obrera alemana se organizara “en una poderosa asociación nacional, cuya primera exigencia sería el sufragio universal directo”²⁵. Así, tan pronto como los obreros obtuviesen el derecho a voto, tendrían el poder político para convertir al Estado en un instrumento de transformación social, destinado a la promoción del bienestar del pueblo. Esta concepción del Estado suponía una idea radicalmente distinta a la defendida por el liberalismo clásico, donde el Estado tiene como único objeto la protección de la libertad y la propiedad del individuo. De este modo, “mientras que con ese Estado abstencionista solo se había llegado a una situación de extrema injusticia social, el nuevo Estado debía intervenir en la sociedad, corregir las desigualdades sociales y crear las condiciones sociales suficientes para hacer efectiva la libertad del ser humano”²⁶. Esta confianza y valoración del Estado como instrumento de transformación social fue una de las principales diferencias que lo apartaron de Marx, y que al mismo tiempo, lo llevaron a colaborar con el gobierno autocrático de Bismarck, con quien mantuvo una serie de contactos a partir de mayo de 1863²⁷. En vez de reducir el concepto de Estado a un mero instrumento de dominación de clases, Lassalle permaneció fiel a la tradición hegeliana y consideró al Estado como “el principal valedor en la reivindicación de los derechos de la clase obrera, de modo que sin su apoyo no podría integrarse social ni políticamente”²⁸. Por lo

²³ Dicha diferenciación en el tratamiento de *la cuestión social*, tiene su origen en la discrepancia teórica respecto de la concepción del Estado y el rol que asume éste en la conformación de una sociedad igualitaria. A diferencia de los planteamientos del socialismo marxista, las ideas promovidas desde de los sectores moderados y conservadores del socialismo, tenían su origen en una concepción hegeliana de Estado, y confiaban a éste, la misión de democratizar la sociedad; dado que, para Hegel, la idea de moral comunitaria alcanzaba en el Estado su realidad plena, y por lo tanto, la personalidad autónoma del individuo solo podía enlazarse con lo general en el Estado, como condición indispensable para la realización de la libertad individual. Véase Sotelo, Ignacio. Op. cit., p. 70 y ss.

²⁴ Al respecto, Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., pp. 32 y ss.

²⁵ *Ibidem*. p. 33.

²⁶ *Ibidem*. p. 34.

²⁷ Véase Sotelo, Ignacio. Op. cit., p. 168.

²⁸ *Ibidem*. p. 167.

mismo, consideró que el objetivo del movimiento obrero no podía consistir en la destrucción del único aliado posible, el Estado, sino que al contrario, debía apuntar a su conquista.

Sin dejar de lado los aportes realizados desde el sector moderado del pensamiento socialista, cabe señalar que fue dentro de la corriente conservadora donde se logró una elaboración teórica más completa del modelo de Estado social de Derecho, a través de los postulados de Lorenz von Stein (1815-1890); quien suele citarse como el precursor de esta idea de Estado, desde la publicación de su libro *Socialismo y comunismo en la Francia actual*, en 1842. Considerado un influyente economista, historiador y jurista, de tendencias conservadoras, cursó estudios en las universidades de Kiel, París y Jena, donde se formó en economía clásica y se instruyó en la filosofía de Hegel y Fichte. Una de las ideas fundamentales dentro de su teoría, apuntaba al contenido vital de toda comunidad humana, el cual fue definido por el autor, como la permanente acción y reacción entre el Estado y la sociedad. Siguiendo la tradición hegeliana, von Stein consideraba al Estado como la unidad de voluntad y de acción mediante la cual la comunidad se determinaba a sí misma y manifestaba su personalidad, y su principio de actuación no era otro que el de procurar el máximo desarrollo de todos los individuos que lo conformaban²⁹. En contraposición, la sociedad representaba la vida autónoma de todos los individuos, que de igual modo, generaba un orden no menos general y firme. Sin embargo, mientras que el Estado cumplía su principio o finalidad por medio de la elevación y la liberación de la personalidad, la sociedad lo hacía proporcionando al hombre las herramientas para alcanzar su propio despliegue vital a costa de otros individuos, estableciendo, como resultado, un sistema de dependencias y servidumbre³⁰.

Von Stein afirmaba que esta oposición entre el principio del Estado y el de la sociedad, era el causante de que los individuos estuviesen divididos en dos clases: una clase social dependiente, no poseedora de bienes, que se encontraba en contradicción con la idea de Estado, y otra clase social próspera, beneficiaria de este sistema de dependencias, que estaba destinada a adueñarse del poder del Estado para mantener las circunstancias sociales en que se apoyaba su soberanía. Según sus postulados, una vez que la clase favorecida alcanzaba el poder del Estado, éste, contradiciendo su idea más elevada e impedido de ejercer su principio de actuación, pasaría adoptar y a reproducir la estructura propia de las relaciones sociales,

²⁹ García-Pelayo, Manuel. *La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein*. En N° 47 Revista de Estudios Políticos, Madrid, 1949. pp. 59-62.

³⁰ *Ibidem*. pp. 64-65.

dejando la totalidad de su poder a merced de la clase dominante de la sociedad³¹. Consideraba además, que el Estado era incapaz de superar por sí mismo esta gigantesca oposición entre su idea y su realidad, y por ende, el impulso hacia la libertad debía necesariamente de originarse en la sociedad misma. Siguiendo esta perspectiva, la elevación de la clase dependiente solo podría tener lugar cuando en la infraestructura social se produjesen nuevas formas de apropiación de bienes, en oposición a las antiguas, y cuando hubiesen emergido, con ello, nuevos poderes sociales³². Ante este escenario, podían suceder dos fenómenos distintos, los cuales fueron conceptualizados por el autor como la revolución social o la reforma social.

En su planteamiento, Von Stein opta inequívocamente por la reforma social, idea que inspira toda su obra y que puede considerarse como el origen del moderno Estado social. Para él, la revolución social —consistente en la toma del poder del Estado por parte de la clase dependiente— estaba llena de contradicciones irresolubles, debido a que la clase dependiente carecía de las condiciones internas, materiales y espirituales, de verdadero dominio social. La solución que propone, en cambio, es la reforma social impulsada desde el Estado, que además de ser un medio para evitar la revolución social, es la única manera de corregir las relaciones de dependencia y lograr la mayor aproximación posible al ideal de la personalidad; lo que se traduce en la aplicación de un conjunto de leyes, medidas e instituciones que permitan, a todas las personas, la adquisición de capital a través del trabajo, como supuesto básico para que cualquier individuo pueda desplegar su personalidad³³.

Con el transcurso del tiempo, las ideas que apuntaban a la realización de reformas sociales por medio del accionar del Estado, planteadas inicialmente como postulados teóricos, comenzaron a tener un gran impacto en la realidad social a través de la presión ejercida por los partidos y organizaciones obreras, los cuales, motivados por las corrientes reformistas, orientaron su lucha no contra el Estado, sino “contra determinadas modalidades y contenidos del Estado”³⁴. Ante esta situación, los Estados más industrializados de Europa comenzaron a tomar conciencia de la necesidad de intervenir, de forma efectiva, en la vida económica y social de los particulares, tanto por la urgencia de corregir las desigualdades generadas por el capitalismo liberal, como por el temor a una revolución violenta de la clase trabajadora. En efecto, como señala García-Pelayo, las políticas sociales desarrolladas durante el siglo XIX,

³¹ *Ibidem.* pp. 70-71.

³² *Ibidem.* pp. 74-75.

³³ *Ibidem.* pp. 82-84.

³⁴ García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit., p. 16.

tuvieron como objetivo inmediato remediar las pésimas condiciones de vida de los estratos más desamparados de la población, bajo la modalidad de políticas sectoriales, que en ningún caso estaban destinadas a transformar la estructura social³⁵. Surgen así las primeras leyes de contenido social, enfocadas, en un primer término, a la regulación del contrato laboral y a la protección de la parte más débil de éste, el trabajador. Tal y como lo fue en materia industrial, Inglaterra fue también pionera en la legislación laboral, destacándose, como uno de los primeros antecedentes de este tipo de legislación, la *Health and Moral Act to regulate the Labour of Bound Children in Cotton Factories*, de 1802, y la *Cotton Mills Act* de 1819; dos ejemplos de normas que permitieron una intervención sistemática y regular del Estado en el ámbito laboral, que hasta la época permanecía entregado completamente a la libertad de los particulares.

Sin embargo, en este punto es necesario mencionar el caso particular de Alemania, que entre 1883 y 1889, vivió un importante progreso en cuanto a la dictación de leyes de carácter social, diferenciándose del resto de los países industrializados del continente, donde el proceso de reformas sociales comenzó tardíamente. Junto con la gran elaboración teórica que se había llevado a cabo en este país, la cual permitió desarrollar las bases de este primer Estado social, asoman diferentes circunstancias históricas que posibilitaron la implementación de una política social bastante avanzada para la época.

El proceso de unificación de Alemania en el segundo *Reich* se sustentó en un poderoso Estado central, el cual se enfrentó al desafío de buscar el apoyo popular necesario para su consolidación, y de combatir al incipiente movimiento revolucionario, que a partir de la Comuna de París de 1871, ya daba señales de aviso de lo que podía significar una rebelión proletaria. Con el objetivo de frenar la expansión de las ideas socialistas de corte revolucionario y lograr la incorporación de la clase obrera al Estado nacional, el Canciller Otto von Bismarck impulsó un amplio paquete de reformas sociales de carácter prestacional, que nunca antes se había visto en el continente. Además de contar con el apoyo de la gran industria, dichas propuestas también fueron respaldadas por el movimiento obrero, quienes guiados por el pensamiento de Lassalle, consideraban al Estado como el principal valedor de la reivindicación de los derechos de la clase obrera, mostrándose a favor de las tendencias reformistas³⁶. De este modo, a partir de 1883, se dictaron en Alemania una serie de leyes que

³⁵ *Ibidem.* p. 18.

³⁶ Al respecto, Sotelo, Ignacio. Op. cit., pp. 166-172.

dieron forma al primer sistema de seguros sociales y protección obligatoria de Europa. En efecto, ese mismo año se estableció el seguro de enfermedad obligatorio para los obreros, el cual debía ser financiado a medias por ellos y por los patronos. En 1884 le siguió el seguro de accidentes en el trabajo, que establecía una cotización obligatoria por parte de los empresarios para cubrir la invalidez permanente provocada por un accidente laboral. Y por último en 1889, el seguro de vejez, que se concedía al cumplir los setenta años.

Es posible afirmar entonces, que a partir de estas legislaciones sociales que surgen en los distintos Estados europeos, el modelo de Estado social de Derecho inicia su desarrollo más concreto y el problema respecto de la igualdad formal y material, anteriormente descrito, comienza a soslayarse debido a la intervención directa del Estado en aquellas situaciones que generaban desigualdades reales en el desenvolvimiento de la sociedad. Sin embargo, es en el periodo de la primera postguerra, donde la configuración jurídica de lo que debe entenderse por Estado social da un paso fundamental en su proceso evolutivo, al incorporarse en los textos constitucionales europeos, junto a los derechos y libertades clásicos, una serie de derechos, normas y principios de marcado contenido social.

1.3. Constitucionalismo social: el caso de la Constitución alemana de Weimar

La primera guerra mundial y sus fatales consecuencias, impulsaron el surgimiento de una corriente constitucional que influyó en la redacción de distintas normas fundamentales de comienzos de siglo XX, las cuales fueron pioneras en la constitucionalización de los derechos sociales, que como se mencionó en el apartado anterior, hasta el momento solo habían sido reconocidos a nivel legal. Como especial referencia, dentro del proceso histórico que comprende el constitucionalismo social —junto a la Constitución Mexicana de 1917 y los textos constitucionales dictados dentro de la órbita soviética— la Constitución de Weimar de 1919 destaca, sin lugar a dudas, como el primer texto constitucional europeo que incorporó normas y derechos sociales “desde una postura no revolucionaria, sino reformista”³⁷. Elaborada por una coalición de centro-izquierda, reúne en su texto una variedad de normas que coexisten como reflejo de las distintas fuerzas políticas que intervinieron en su creación. Como muestra de lo anterior, en su Parte Segunda, se reconocen, junto a los derechos y

³⁷ Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 44.

libertades clásicos propios del Estado liberal de Derecho, “normas de contenido social que consagran el compromiso que va a asumir el Estado en la configuración de la sociedad”³⁸. Ejemplifican esta transformación, el inciso segundo del artículo 119, que señala: “La pureza, la salud y el estímulo social de la familia son un cometido que corresponde al Estado y al Municipio”, y junto a éste, el artículo 122, que establece en la misma línea: “La juventud debe ser protegida contra la explotación, así como contra el descuido físico, intelectual y social. El Estado y el Municipio deberán tomar las disposiciones conducentes a ese objeto”.

Ahora bien, en el Capítulo Quinto, correspondiente al régimen económico, es donde se ven reflejadas con mayor nitidez las ideas que configuran el modelo de Estado social de Derecho, al esbozar en su articulado un orden socioeconómico que pone en tela de juicio el sistema capitalista de producción. Este salto cualitativo realizado por la Constitución de Weimar —en concordancia con los principios del socialismo decimonónico que la influenciaron— pone de manifiesto “la idea de que el capitalismo es incompatible con la dignidad humana”³⁹, y por lo tanto, necesita de reformas sustanciales para evitar su vulneración, mediante el establecimiento de un orden socioeconómico *justo*, situado a medio camino entre un sistema económico liberal y un sistema socialista. Ejemplifica lo anterior el inciso primero del artículo 151, que expresa: “El orden de la vida económica debe hacer coincidir los principios de la justicia con la finalidad de garantizar a todos una existencia digna del hombre”. Asimismo, el artículo 153, que junto con garantizar el derecho de propiedad, como pilar básico de la economía individualista, permite su expropiación en beneficio de la comunidad, amplificando las causales del conocido artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Con todo, el mayor reconocimiento de este artículo es la consagración normativa, y por primera vez en una constitución, de la función social de la propiedad, al añadir en su inciso final: “La propiedad trae consigo deberes para el que la disfruta. Su goce debe ser al mismo tiempo un beneficio para el bien común”⁴⁰. Al respecto comenta Herman Heller, en su análisis del capítulo correspondiente al régimen económico, que en esta sección se manifiesta, del modo más aparente, la huella que deja la dificultad de conciliar el desequilibrio de los antagonismos sociales, contraponiéndose proposiciones claramente liberales a otras contrarias a ellas, de carácter social. Afirma sin

³⁸ *Idem.*

³⁹ Sotelo, Ignacio. Op. cit., p. 197.

⁴⁰ Al respecto, Cordero, Eduardo. *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad.* En N° 31 Revista de Derecho, Valparaíso, 2008. p. 511.

embargo, que la Constitución de Weimar, a su parecer, si bien confirma el orden económico existente, no garantiza su continuación. Antes, al contrario, promete su transformación legal al tenor de las líneas programáticas, ofreciendo palancas jurídico-constitucionales al servicio de tal transformación, previendo leyes-marco que deben servir de fundamento a la transición de la propiedad privada a una propiedad comunitaria⁴¹.

Del mismo modo reconoce la Constitución, en este Capítulo Quinto, una detallada regulación del derecho al trabajo, el cual recibe una especial protección por parte del *Reich* en el artículo 157, garantizando además, la libertad de asociación para los trabajadores, según lo dispuesto en el artículo 159. Por su parte, el artículo 162 propugna el apoyo del *Reich* a una regulación internacional del trabajo que tienda a asegurar un mínimo de derechos sociales para todos los trabajadores. Finalmente, destaca entre las normas en comento, por su carácter progresivo, la contenida en el inciso segundo del artículo 163, que encarga al Estado la tarea de garantizar la oferta de puestos de trabajo, así como la atención a los desempleados: “A todo alemán debe dársele la posibilidad de adquirir por medio de su trabajo lo que necesita para su sostenimiento. Siempre que no se le pueda manifestar una ocasión apropiada para trabajar, se atenderá a su subsistencia”.

Por último, es necesario referirse a los artículos 155 y 156, que contemplan supuestos normativos de socialización, como vías prácticas hacia la economía comunitaria, y que en palabras de Heller, se inspiran en ideas propiamente socialistas que regulan la relación de la comunidad estatal de la tierra y las empresas⁴². El artículo 155 dispone, en su inciso primero: “La repartición y el usufructo del suelo serán vigilados por parte del Estado en tal forma que impidan los abusos y se obtenga la finalidad de asegurar a cada alemán una habitación sana, y a todas las familias alemanas, en particular a las que tiene muchos hijos, habitación y alimentación correspondiente a sus necesidades”, contemplando, en su inciso segundo, la posibilidad de expropiar tierras para atender a dichos fines. A su vez, el artículo 156, abre la posibilidad de convertir las empresas privadas en propiedad comunitaria, cuando éstas sean apropiadas para la *sociabilización*, permitiendo la participación del *Reich*, del *Land*, o del municipio, en la administración de las empresas cuya propiedad no sea transferida al Estado. Finalmente, el artículo 165 institucionaliza la participación de trabajadores y empleados en

⁴¹ Heller, Hermann. *El Derecho Constitucional de la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales. En Escritos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1985. pp. 271-272.

⁴² *Ibidem*. p. 273.

condiciones de igualdad con los empresarios, a través de los llamados *Consejos Obreros*, concebidos como órganos encargados de intervenir en distintas materias de relevancia económica, como las condiciones de trabajo y el salario.

Con todo, es bien sabido que el modelo de Estado diseñado por la Constitución alemana de Weimar no logró concretarse plenamente en la práctica, y la pregunta por su crisis fue la que más llamó la atención de los historiadores y juristas de la época. Tal parece que el horizonte social que impregnaba las normas creadoras de este nuevo sistema excedía la capacidad real de su realización, razón por la cual se les negó su carácter normativo, considerándolas meras normas programáticas sin ninguna fuerza jurídica de obligar. Por tal motivo, la Constitución fue objeto de críticas por parte de gobernantes, jueces y profesores que pusieron de manifiesto la discrepancia existente entre su tenor literal y la realidad constitucional, cuestión que finalmente contribuyó al desprestigio del texto constitucional y a la posterior caída del régimen. Comparado con la realidad de aquel momento, se trataba de meras declaraciones orientadas a ideales sin un valor particular, que despertaron expectativas no realizables por tratarse de normas y directrices constitucionales dirigidas al legislador, que era quien debía hacerlas realidad a través de una legislación social, sin que existiese una sanción por su incumplimiento. Así, mientras los derechos y libertades clásicos desarrollaban íntegramente su función de garantía, las amplias normas programáticas de política económica y social, y los derechos sociales reconocidos en la Constitución, resultaron inaplicados por los poderes públicos, al no poder inferirse de los mismos, efectos jurídicos concretos⁴³.

2. Los derechos sociales

Como señala Carbonell, “los presupuestos necesarios para dotar de eficacia práctica a los derechos sociales y a las normas constitucionales que los contienen se pueden agrupar conceptualmente en la noción de *Estado social*, dado que su nacimiento, desarrollo y expansión es una condición esencial para la existencia de los propios derechos sociales”⁴⁴. En este sentido, la Constitución alemana de Weimar, más allá del fracaso en su implementación, cumplió un rol fundamental en el proceso de formación del Estado social de Derecho, al trazar

⁴³ Al respecto, Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 47; y Benda, Ernst. *El Estado social de Derecho*. En Konrad, Hesse et al. *Manual de Derecho Constitucional*. 2ª ed. Marcial Pons, Madrid, 2001. p. 523.

⁴⁴ Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2013. p. 66.

la estructura básica de su funcionamiento, determinada por la delimitación de los fines y funciones propios del Estado, y por el reconocimiento constitucional de los derechos sociales. Desde esta perspectiva, la pregunta por el contenido y estructura de estos derechos, y su aplicación dentro del esquema normativo del Estado social de Derecho, resulta clave para comprender a cabalidad este modelo de Estado.

2.1. Reconocimiento y desarrollo constitucional

La construcción de los contenidos del Estado social de Derecho, que tiene como uno de sus elementos centrales a los derechos sociales, logra su mayor desarrollo durante el siglo XIX, gracias a la toma de conciencia de las necesidades de las clases más desfavorecidas y a los postulados del socialismo, que desde sus distintas corrientes, dotaron de poder político al movimiento obrero. Los primeros derechos sociales —que todavía no alcanzaban el rango de derechos fundamentales— surgieron a partir de leyes, “como formas de protección a los obreros, tanto frente a los infortunios derivados del ejercicio del trabajo, como frente a los patrones para regular las condiciones laborales de forma que no se permita el menoscabo de la dignidad humana”⁴⁵. De este modo, las reivindicaciones sociales se trasladaron al Estado, que comenzó a incorporar entre sus funciones, la de asistencia social. Sin embargo, los movimientos obreros insistieron “en que no se trataba de sustituir la caridad privada por una caridad pública, sino de generar un conjunto de derechos que protejan a los trabajadores y a sus familias”⁴⁶. La responsabilidad que exigían al Estado era una responsabilidad jurídica, garantizada incluso a nivel constitucional, donde la persona necesitada deja de ser el objeto de la relación asistencial, para convertirse en un sujeto portador de derechos.

A partir de esta fundamentación intelectual, se reconoció a los derechos sociales “en una dialéctica entre el Estado y la sociedad civil, siendo la interacción de ambas dimensiones imprescindible para su existencia”⁴⁷. Así pues, gracias a su reconocimiento constitucional, los derechos sociales se convirtieron en un instrumento indispensable para alcanzar la igualdad que permite a todos, por su extensión generalizada, satisfacer las necesidades básicas de la vida, participar en la democracia y disfrutar de los derechos civiles y políticos. En razón de lo

⁴⁵ *Ibidem.* p. 73.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Peces-Barba, Gregorio. *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Dykinson, Madrid, 1999. p. 34.

anterior, se puede afirmar que los derechos sociales necesitan del Estado, y de su acción positiva, para lograr la satisfacción de las necesidades básicas que el individuo no puede resolver por sí mismo, y por ende “no hay derechos sociales sin la intervención del Estado, y sin la participación de los ciudadanos reclamando de éste”⁴⁸.

Como ya se ha dicho, la formación intelectual de los derechos sociales comienza a materializarse a finales del siglo XIX —gracias a los aportes de importantes juristas, como lo fueron Maurice Hauriou y Léon Duguit, entre otros— pero sobre todo, a principios del siglo XX, a través de su reconocimiento constitucional en las ya citadas, ley fundamental de Weimar de 1919 y la mexicana de 1917. Asimismo, como señala Peces-Barba, “en constituciones monárquicas como las de Rumanía de 1923 o la del reino Serbio-Croata Esloveno (Yugoslavia) de 1921, aparecen estos derechos sin una presencia política decisiva de partidos socialdemócratas, lo que demuestra que estamos ante una corriente generalizada que se incorpora a las constituciones que aparecen a partir de 1918”⁴⁹. En este sentido, Antonio Baldassarre señala que la formación del Estado social y el reconocimiento de los derechos sociales, “representaron las respuestas en términos de modernización que, en una medida más o menos comprensiva, todos los viejos Estados liberales proporcionaron frente a dos fenómenos fundamentales de la época contemporánea: la industrialización, con sus diferentes implicaciones económicas, sociales y políticas, por una parte; y la democratización de los procesos de decisión, por otra”⁵⁰. No obstante, cabe señalar que el desarrollo de este constitucionalismo social de comienzos del siglo XX, también da cuenta, a través de las constituciones promulgadas en los años siguientes a la primera guerra mundial, de una transformación genérica que sufre el Estado, al adquirir “finalidades no previstas por el liberalismo político”⁵¹, la cual se extiende de igual modo a los derechos sociales que éstas consagran, estableciendo una fundamentación teórica distinta a la que se le reconocía a los derechos individuales de primera generación, caracterizada como racionalista. Al respecto, María Angélica Figueroa sostiene que “en esta fundamentación subyace un nuevo principio, el de solidaridad, el que considera al sujeto de derecho como un ente inserto en una sociedad y norma, junto a sus derechos, una serie de limitaciones a ellos que éste debe soportar y que

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Ibidem.* p. 47.

⁵⁰ Baldassarre, Antonio. *Los derechos sociales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001. p. 16.

⁵¹ Figueroa Quinteros, María Angélica. *La solidaridad como principio del derecho. Una aproximación histórico-teórica al origen del concepto*. *En* *Espacios del conocimiento: sujeto, verdad, heterotopías*. Cátedra Michel Foucault. LOM, Santiago, 2016. p. 93.

están destinados a fines sociales de redistribución por el Estado, a favor de otros miembros de la sociedad”⁵².

En esta perspectiva, se puede señalar que el punto de partida del principio de solidaridad se sitúa en “el reconocimiento de la realidad del otro y la consideración de sus problemas como no ajenos, sino susceptibles de resolución con intervención de los poderes públicos”⁵³; favoreciendo de este modo, “la creación de un sociedad en la que todos se consideren miembros de la misma y resuelvan en su seno las necesidades básicas”⁵⁴, y especialmente, las de aquellas personas que se encuentran en una situación más débil y más desfavorecida. Como resulta obvio, será el Estado social de Derecho el que institucionalice la noción de solidaridad, al conferirle al ordenamiento constitucional “una notable relevancia como articulador y constructor social”⁵⁵. De esta manera, al ser reconocido como un valor superior, el principio de solidaridad va a incidir en la organización jurídica de la sociedad, “como fundamento de los derechos humanos, y también como criterio de interpretación de los mismos y no sólo de los que están enraizados en él”⁵⁶. A partir del desarrollo de las nuevas tendencias del Derecho, y especialmente del derecho constitucional, las leyes fundamentales elaboradas después de la primera guerra, comenzarán a reconocer al hombre como un ciudadano social, dejando atrás la idea del ser humano en abstracto que inspiraba el jusracionalismo⁵⁷. Conjuntamente, las condiciones históricas generales en las cuales se van a formar las primeras constituciones del siglo XX, van a producir una transformación de la doctrina de las libertades individuales, que va a repercutir en la aparición de la defensa social de la persona en las nuevas declaraciones, y en la limitación, en el nombre del interés social, de ciertos derechos fundamentales ya establecidos. De este modo, el Estado moderno, no pudiendo contentarse con el reconocimiento de la independencia jurídica de las personas, se va a ver forzado a “crear un mínimo de condiciones jurídicas que permitan asegurar la independencia social del individuo”⁵⁸.

⁵² *Idem*.

⁵³ Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales*. Universidad Carlos III, Madrid, 1999. p. 279.

⁵⁴ *Ibidem*. p. 280.

⁵⁵ Fernández Segado, Francisco. *La solidaridad como principio constitucional*. En Nº 30 Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, 2012. p. 153.

⁵⁶ Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales*. Op. cit., p. 279.

⁵⁷ Al respecto, Mirkine-Guetzevich, Boris. *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Reus, Madrid, 2011. p. 133 y ss.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 139.

En este largo proceso de construcción y fundamentación teórica, que ha sido ilustrado de forma escueta, destacan además, la ampliación del concepto al de derechos económicos, sociales y culturales —que para efectos de este trabajo será subsumido en el concepto genérico de derechos sociales— su inclusión en la teoría de las *generaciones de derechos*, y su reconocimiento en tratados multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), entre otros. Ante este panorama, la pregunta por el contenido, y la naturaleza de estos derechos, es la que más ha llamado la atención de académicos y juristas, dado que, a pesar de la proclamación solemne de los derechos sociales en la mayoría de las cartas constitucionales e internacionales del siglo XX, como son el derecho a la salud, a la educación, a la previsión o a la vivienda; existe una oposición relevante que no considera que se trate propiamente de derechos⁵⁹. Con el objeto de abordar estas críticas, a continuación se examinarán los rasgos constitutivos de su estructura, a fin de precisar la supuesta diferencia que algunos afirman, existe entre la naturaleza de estos derechos y la correspondiente a los derechos civiles y políticos.

2.2. Estructura y concepto

Quienes argumentan un aparente defecto de nacimiento de los derechos sociales, en tanto pretendidos derechos, “creen ver en su naturaleza el origen de la imposibilidad de alcanzar su exigibilidad”⁶⁰, dado que, a diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales generarían el nacimiento de obligaciones positivas, cuya satisfacción consiste en un hacer, “en cuanto tal no formalizable ni universalizable, y cuya violación, por el contrario, no consiste en actos o comportamientos sancionables o anulables sino en simples omisiones, que no resultarían coercibles ni justiciables”⁶¹. De acuerdo con esta línea de razonamiento, solo puede hablarse de derechos, propiamente tales, “cuando una determinada prescripción normativa se limita a imponer obligaciones negativas o abstenciones, mientras que el intento de fundar derechos a partir del establecimiento de obligaciones positivas

⁵⁹ Al respecto, Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Editorial Trotta, Madrid, 2007. p. 59 y ss.

⁶⁰ Courtis, Cristian y Victor Abramovich. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, 2002. p. 21.

⁶¹ *Ibidem*. p. 9.

resultaría conceptualmente imposible o materialmente inviable”⁶². El supuesto ideológico que subyace a este argumento se basa en la visión liberal-conservadora del rol que asume el aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivo de la justicia, la seguridad y la defensa exterior. Esta visión restrictiva del funcionamiento del Estado, simplemente elude la interrelación que existe entre las obligaciones negativas y aquellas que reclaman una actuación positiva por parte del Estado, caracterizada por la erogación de recursos. Resulta evidente, incluso para los pensadores más característicos de la economía política clásica, como Smith o Ricardo, que para mantener las garantías respecto de la libertad de comercio, o para hacer efectivo el derecho de propiedad, resulta inevitable ejecutar una “serie de obligaciones positivas, vinculadas al mantenimiento de instituciones políticas, judiciales, de seguridad y defensa, necesarias como condición del ejercicio de la libertad individual”⁶³. Por consiguiente, no cabe duda que la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones estatales positivas y negativas, a pesar de la ya naturalizada concepción que los vincula, exclusivamente, a la obligación del Estado de no intervenir.

Ahora bien, aun cuando tradicionalmente se ha entendido a los derechos sociales como derechos a prestaciones en sentido estricto, es decir, como “derechos del individuo frente al Estado a algo que —si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente— podría obtenerlo también de particulares”⁶⁴, lo cierto es que la estructura de estos derechos supone de igual forma, un complejo de obligaciones tanto positivas como negativas por parte del Estado, sin perjuicio de que en este caso, “las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos”⁶⁵, como núcleo esencial de este tipo de derechos. Es así como el derecho a una vivienda digna consiste “no solo en el derecho a acceder a una unidad habitacional”, sino que también involucra “el derecho a no ser desalojado de manera arbitraria”; o en el caso del derecho a la salud, donde éste “no puede reducirse al otorgamiento estatal de medicinas gratuitas o a bajo precio, ya que incluye, además, deberes negativos como el de no contaminación o el de no comercialización de productos en mal estado”⁶⁶. Sin embargo, es su carácter prestacional el que permite establecer una caracterización común a los derechos sociales, que los diferencia de otras

⁶² *Ibidem*. p. 23.

⁶³ *Idem*.

⁶⁴ Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Estudios Constitucionales, Madrid, 1993. p. 482.

⁶⁵ Courtis, Cristian y Victor Abramovich. Op. cit., p. 25.

⁶⁶ Pisarello, Gerardo. Op. cit., p. 61.

categorías de derechos, y que dice relación con la posición jurídica que otorgan a su titular, quien se encuentra autorizado “para exigir, no ya una abstención por parte del Estado, como sucedía en los derechos de libertad, sino más bien una actuación positiva de éste en orden a su consecución”⁶⁷. Desde esta perspectiva, queda claro que la distinción que se ha hecho entre derechos civiles y políticos, y los derechos sociales, responde a diferencias de grado, en razón de su propia clasificación, como expresión de las particularidades de sus contenidos propios. Entre categorías de derechos no existe distinción alguna en cuanto a su estructura básica, ya que en cualquiera de los casos, ésta se caracteriza por ser un complejo de obligaciones tanto positivas como negativas, y por consiguiente, es incorrecto el desconocimiento que se hace de los derechos sociales como derechos propiamente tales. El complejo de obligaciones que puede abarcar un derecho es sumamente variado, y por lo mismo, no es posible reducir el concepto de derecho a un tipo de obligación determinada, aun cuando algunos de éstos, como sucede con los derechos sociales, involucren un espectro amplio de obligaciones estatales de carácter positivo.

Otro problema que ha surgido en torno a los llamados derechos sociales, es aquel que dice relación con su inclusión en el concepto genérico de derechos fundamentales. Si bien los derechos individuales, civiles y políticos, se consideran indiscutiblemente como integrantes de los derechos fundamentales, no sucede lo mismo respecto de los derechos sociales. La crítica proviene del mismo sector de la doctrina que cuestiona su condición de derecho, reduciendo su concepto al de postulados políticos o pretensiones morales, difícil tanto de identificar como de aceptar, al considerarlos una categoría surgida con posterioridad a los derechos clásicos⁶⁸. Peces-Barba considera que esta argumentación responde a una posición ideológica, que tradicionalmente ha situado el interés privado como motor de la acción humana, rechazando la idea de que los poderes públicos puedan ayudar desde acciones positivas a todas las personas que no puede alcanzar por sí mismas, los niveles mínimos de humanización, y que frustrarían sin ese apoyo su condición humana⁶⁹. El mismo autor plantea que los derechos, junto con los valores y principios, forman parte del contenido de justicia de una sociedad democrática, y por lo tanto “tienen como objetivo último ayudar a que todas las personas puedan alcanzar el nivel de humanización máximo posible, en cada momento histórico”⁷⁰. Lo que identifica, por

⁶⁷ Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 150.

⁶⁸ Al respecto, Pisarello, Gerardo. Op. cit., pp. 19 y ss.

⁶⁹ Peces-Barba, Gregorio. *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Op. cit., p. 59.

⁷⁰ *Ibidem*. p. 61.

consiguiente, el concepto de derechos fundamentales y sirve para justificar su existencia, “es que pretenden como fin favorecer en la organización de la vida social, el protagonismo de la persona [...] para que pueda desarrollar plenamente las virtualidades de su condición”⁷¹. En razón de lo anterior, no cabe duda que cada categoría de derechos cumple esa tarea de forma acorde con sus características, como sucede en el caso de los derechos sociales, por lo que no existe razón alguna para excluir del concepto de derechos fundamentales a uno de esos puntos de vista, si se sitúan dentro del objetivo último, común a todos ellos.

2.3. Delimitación de su contenido y fundamentación

Como ya se ha indicado, el carácter prestacional de los derechos sociales destaca como parte integrante de su contenido específico, lo cual permite identificarlos y diferenciarlos de otras categorías, sin perjuicio de que algunos derechos generalmente considerados como sociales, se separen de este esquema, en consideración de las obligaciones de abstención u omisión que de igual modo coexisten en su propia estructura. Los derechos sociales establecen en favor de sus titulares, una prestación que normalmente está a cargo de los poderes públicos, aunque en ocasiones puede estar a cargo de otros particulares, otorgando a los titulares un crédito para exigir esa prestación de quién resulte obligado. “La justificación de dicha intervención se basa en la convicción de que resuelve una carencia, en relación con una necesidad básica”, que no puede ser satisfecha desde la autonomía de la voluntad y “que impide el desarrollo como persona y la libre elección de planes de vida de quien se encuentre en esa situación”⁷². Se trata de “casos en que, por afectar a la posibilidad de que un ser humano se desarrolle como tal, determinadas necesidades se establecen como derechos fundamentales, aun cuando una regla de utilidad aconseje orientar los esfuerzos colectivos en otra dirección”⁷³.

Al respecto, Prieto Sanchís señala que lo característico de dichas prestaciones es que no se postulan a favor de todo individuo, sino que se formulan para atender carencias y requerimientos instalados en una realidad social específica, “cuya satisfacción en el entramado

⁷¹ *Ibidem.* p. 62.

⁷² *Ibidem.* p. 60.

⁷³ Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales.* Op. cit., p. 203.

de las relaciones jurídico-privadas es obviamente desigual”⁷⁴. Lo anterior repercute directamente en la fundamentación de esta categoría de derechos, toda vez que, los derechos sociales, a diferencia de lo que sucede con los derechos individuales —respecto de los cuales es posible una argumentación racional y abstracta— deben fundamentarse a partir de argumentos que permitan integrar la idea de que los hombres que tienen las necesidades son hombres concretos, situados en la historia. Y es que, precisamente, los derechos sociales se caracterizan por ser derechos históricos, y su definición requiere de una decisión previa acerca del reparto de los recursos y de las cargas sociales, que obviamente no puede adoptarse en abstracto ni con un valor universal, sino por el contrario, debe considerar las condiciones materiales de sus titulares. Por estas razones, “los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de la igualdad material o sustancial, esto es, como derechos [...] a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada”⁷⁵.

Los derechos sociales, al igual que los restantes tipos de derechos fundamentales, anteriores a su surgimiento, pretenden favorecer el desarrollo y la autodeterminación de todos los individuos que conforman la organización de la vida social. Sin embargo, éstos no parten de la ficción en que se basan los derechos individuales, civiles y políticos, “de que basta ostentar la condición humana para ser titulares de los mismos, sino que intentan poner en manos de los desfavorecidos instrumentos para que, de hecho, en la realidad, puedan competir y convivir como personas con los que no tienen necesidad de esas ayudas”⁷⁶. Al considerar relevantes las diferencias, “parten de la discriminación de hecho, económica, social o cultural, para proporcionar instrumentos en forma de derechos a quienes están en inferioridad de condiciones”⁷⁷. No se trata de derechos que pretenden unificar e integrar a todos en su reconocimiento jurídico. La universalidad vista desde los derechos sociales no puede situarse en el punto de partida, como sucede con los derechos clásicos, sino que es más bien el objetivo a alcanzar. En estos derechos, la universalidad es un objetivo que se alcanzará en su momento en el punto de llegada, y su fundamento no se encuentra en el valor de la igualdad como equiparación, ya que si fuere de este modo, sería un criterio injusto que terminaría por consagrar la desigualdad real. Por el contrario, el valor de la igualdad que fundamenta su

⁷⁴ Prieto Sanchís, Luis. *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*. En N° 22 Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995. p. 17.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Peces-Barba, Gregorio. *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Op. cit., p. 64.

⁷⁷ *Idem*.

existencia supone la diferenciación, al discriminar entre desigualdades, es decir, al tratar desigualmente a los desiguales. Los titulares de los derechos sociales “solo deben ser aquellas personas que necesitan el apoyo, y no quienes no lo necesitan”, y por consiguiente, “igualdad como diferenciación y universalidad en el punto de llegada son los rasgos identificadores de estos derechos”⁷⁸.

No cabe duda que el proceso de formación del Estado social de Derecho, es al mismo tiempo, la génesis normativa de los llamados derechos sociales, precisamente porque ambos conceptos se interrelacionan de tal manera que no es posible concebirlos separadamente. En este sentido, Abramovich y Curtis sostienen que “la historia del nacimiento de los Estados sociales, es la historia de la transformación de la ayuda que se prestaba a los pobres motivada en la caridad y en la discrecionalidad de la autoridad pública, en beneficios concretos que corresponden a derechos individuales de los ciudadanos”⁷⁹. Siguiendo esta idea, se puede afirmar que “los derechos sociales nacen con el propósito de imponer ciertos comportamientos a las instituciones públicas”⁸⁰, que solo caben dentro del marco de un Estado social de Derecho. Este propósito que marca su nacimiento, se consigue ante todo, mediante la imposición de metas o fines jurídicos que permitan configurar el funcionamiento específico del Estado, no solo a nivel de principios, sino que concretamente, por medio de normas objetivas. Es así como, al adoptar cláusulas constitucionales que consagran los derechos sociales, el Estado asume obligaciones concretas que exigen una organización estatal determinada, que permita garantizar su cumplimiento, su libre ejercicio y su defensa frente a intromisiones ilegales. Habiendo definido y delimitado el contenido de esta categoría de derechos, con objeto de comprender a cabalidad la estructura que define al Estado social de Derecho, a continuación se procederá a analizar los fines jurídicos y las funciones específicas que lo caracterizan, y que permiten integrar y articular a los derechos sociales dentro de su esquema normativo.

⁷⁸ *Ibidem*. p. 65.

⁷⁹ Curtis, Cristian y Victor Abramovich. Op. cit., p. 37.

⁸⁰ Prieto Sanchís, Luis. Op. cit., p. 20.

3. Fines y funciones del Estado

El Estado social de Derecho, según expone Herman Heller —quien, como se anticipó al inicio de este capítulo, es reconocido como el creador del concepto— nace con el propósito de darle un contenido social al Estado de Derecho, que según su visión, peligraba en ese entonces de convertirse en una idea vacía y puramente formalista, susceptible de caer en las manos de las nacientes dictaduras. A esa conclusión llega dicho autor, en su obra de 1929, *¿Estado de Derecho o dictadura?*, al analizar la problemática que se había suscitado luego de la Primera Guerra Mundial, respecto al cuestionamiento de la idea de Estado de Derecho, tradicionalmente sustentada en presupuestos liberales. Este cuestionamiento tendría su motivación en el rechazo, por parte de la burguesía, del ascenso del proletariado que en ese entonces se posicionaba como una clase social consciente de sí misma, que reclamaba su participación en el poder legislativo con el objeto de equipararse jurídico-políticamente a la clase burguesa, mediante la promoción de reformas sociales que mejorarían sus condiciones de vida; situación que constituía una clara amenaza a la propiedad de los empresarios capitalistas y a los privilegios de la clase burguesa⁸¹. De este modo, la solución que plantea el autor, ante este problema concreto, no sería la renuncia al Estado de Derecho, sino más bien su transformación, al dotarlo de un contenido social que le permita establecer, dentro de su marco, un nuevo orden político, económico y social.

Este nuevo contenido social al que hace referencia Heller, se traduce en la implementación de un modelo de Estado capaz de intervenir de manera efectiva, tanto en la economía como en la organización política de la sociedad, con el objeto de modificar el concepto teórico del Estado liberal anterior, pero que sin embargo, se construye expresamente sobre los fundamentos del Estado de Derecho. De esta manera, como señala García-Pelayo, frente al abstencionismo que se le reconoce al Estado liberal, el Estado social, antes que limitarse a asegurar las condiciones ambientales de un supuesto orden social inmanente, ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de una programación integrada y sistemática⁸². Así, al modificar la dinámica de interrelación del Estado y la sociedad, este modelo de Estado se configurará “no solo como garante del orden público, de la defensa exterior y del imperio de la ley, sino como

⁸¹ Heller, Hermann. *¿Estado de Derecho o dictadura?* En *Escritos Políticos*. Op. cit., p. 287.

⁸² García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit., p. 23.

distribuidor más justo de la riqueza, como protector de los sectores más débiles, como mecanismo generador de empleo y de renta en la medida en que toma decisiones económicas de enorme trascendencia para el conjunto de la sociedad, y como previsor de futuro para aquellos sectores sociales que pueden encontrarse en situación menos asistida”⁸³.

3.1. *La cláusula del Estado social*

La comunidad organizada en torno a la construcción de un modelo de Estado, con estas características, deberá establecer, en primer lugar, los valores y fines que lo orientan. Esta tarea supone, no solo definir su contenido, sino también, articularlos jurídicamente bajo una fórmula que permita interpretarlos de manera correcta. Si el Estado social significa un proceso de estructuración de la sociedad por el Estado, para lograr dicho objetivo será necesario un instrumento que tenga incidencia social inmediata y, entre todos los instrumentos está claro que el más eficaz es la Constitución, entendida como un “mecanismo de transformación de la comunidad política que ella misma constituye y consagra”⁸⁴. De este modo, mediante la estipulación de una cláusula constitucional que consagre el Estado social de Derecho, es posible establecer los fines propios del Estado, como fines sociales, en torno a los cuales éste va orientar sus distintas funciones, con el objeto de dirigir su esfera de actuación hacia el resguardo y la promoción del interés general de la comunidad, donde éste asuma un rol activo y protagónico en el continuo proceso constructivo que implica el desarrollo de la misma. Así, el contenido social con el que se configura jurídicamente al Estado, se explica finalmente por su propósito de intervenir efectivamente en la estructuración de la sociedad, “en los mecanismos *ciegos* del mercado y en las impersonales relaciones de producción, [...] con el fin de alcanzar progresivamente la igualdad”⁸⁵. Por lo tanto, esta construcción jurídico-constitucional que representa la cláusula del Estado social, es precisamente la manera mediante la cual éste pretende dotar de eficacia a sus fines.

Ahora bien, no existe una única interpretación sobre cómo debe articularse jurídicamente el Estado social de Derecho y los fines que deben orientar su actuación, dado

⁸³ Cotarelo, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 2ª ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990. p. 35.

⁸⁴ *Ibidem*. p. 76.

⁸⁵ *Ibidem*. p. 64.

que, detrás de cada construcción jurídica, existe una voluntad política que decide los contenidos de la misma⁸⁶. Asimismo, es importante señalar que la incorporación de la cláusula expresa que identifica el carácter de Estado social de Derecho al cuerpo de las constituciones, tiene una historia reciente, “pues ella se remonta a la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania promulgada en 1949; en cuyo artículo 20 se proclama como *Estado federal, democrático y social*, complementado por el artículo 28 que rubrica la armonía del orden constitucional de los Estados (Länder) con los principios del *Estado de Derecho republicano, democrático y social*”⁸⁷.

Desde su primera consagración constitucional, una abundante literatura ha intentado clarificar lo que debe entenderse por Estado social de Derecho, otorgándole distintos valores jurídicos a la expresión. En este sentido, los teóricos alemanes —quienes, como se ha visto, además de ser los precursores del concepto, han sido los que más profundamente lo han desarrollado— sostienen que el Estado social de Derecho es aquel que se responsabiliza por la *procura existencial*, la cual se traduce en la responsabilidad del Estado de llevar a cabo las medidas que aseguren al hombre las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo⁸⁸. Este concepto no se agotaría en las medidas establecidas en favor de las clases económicamente débiles, sino que se extendería, además, a la generalidad de los ciudadanos, ya que a todos afectaría la incapacidad para dominar, por sí mismos, sus condiciones de existencia. Sin embargo, “esto no quiere decir que la menesterosidad sea igualmente acuciante para todos los grupos y estratos de la sociedad y, por consiguiente, es claro que unas colectividades deben ser objeto de mayor atención que otras. Pero, aun en este caso, los efectos de esta procura existencial [...] no se extienden solamente a sus beneficiarios inmediatos, es decir, a los estratos inferiores de la sociedad sino que se extienden directa o indirectamente a todas las capas de la sociedad”⁸⁹.

Más allá de la falta de consenso sobre su concreto significado, es evidente que la interpretación constitucional del concepto va a depender de las circunstancias históricas de su propia formación; sin embargo, la flexibilidad con la cual pueda interpretarse no hace

⁸⁶ Al respecto, Benda, Ernst. Op. cit., p. 521 y ss.

⁸⁷ Villar Borda, Luis. Op. cit., p. 73.

⁸⁸ El concepto ya había sido formulado por Ernst Forsthoff en 1938, para ser considerado más tarde como una característica definitoria básica del Estado social, referida a “todas aquellas funciones que le corresponde realizar a la Administración en la moderna sociedad industrial y que tienden a asegurar la existencia de todos los ciudadanos”. Véase Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 58 y ss.

⁸⁹ García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit., pp. 28-29.

desaparecer el mandato esencial del Estado social, el cual lo obliga constitucionalmente a actuar en el sentido de la consecución de una mayor justicia social, aunque las formas concretas de hacerlo requieran un constante replanteamiento. “Así, pues, la cláusula del Estado social ha de ser interpretada como una norma definidora de los fines del Estado, que obliga y justifica al legislador a actuar en términos de configuración social. Su misión está dirigida, ante todo, a asegurar un mínimo existencial a cada persona”⁹⁰. Dicho esto, se puede afirmar que, aun cuando las medidas concretas para alcanzar los fines que caracterizan al Estado social de Derecho, van depender de las distintas situaciones en que se encuentre cada comunidad, éstas siempre deberán perseguir el aseguramiento de un mínimo existencial o de una procura existencial para todas las personas.

En cualquier caso, aunque no sea posible establecer el contenido real de dichas medidas o acciones necesarias para conseguir los fines anteriormente descritos, se puede concluir que su propósito genérico apunta a la realización de distintas prestaciones sociales, que deben estar proclamadas y garantizadas constitucionalmente como derechos sociales; los cuales, como se señaló en el apartado anterior, constituyen en su sentido estricto, obligaciones positivas del Estado de carácter prestacional, que en ningún caso agotan su contenido posible. A diferencia de la técnica regulatoria ocupada para los derechos civiles clásicos —que tiende a poner énfasis en el papel que juega la voluntad individual en la realización del derecho, excluyendo al Estado de la posibilidad de tomar decisiones que desplacen estas decisiones individuales— el modelo de los derechos sociales pretende convertirlos en un vehículo a través del cual se realicen las funciones del Estado social. Y es que, a través de esta regulación jurídica, que viene a modificar el modelo regulatorio de los derechos civiles, se pretende utilizar el poder del Estado “con el propósito de equilibrar situaciones de disparidad, sea a partir del intento de garantizar estándares de vida mínimos, mejores oportunidades a grupos postergados, o de compensar las diferencias de poder en las relaciones entre particulares”⁹¹. De este modo, por medio de la asignación de una multiplicidad de funciones al ente estatal, los derechos sociales se integran y articulan dentro la configuración normativa del Estado social de Derecho, orientando su actividad hacia diversas áreas de intervención, donde destaca como una de las más características, la regulación de la política económica. Aquí el Estado debe asumir una posición activa en la decisión respecto “de qué áreas de la interacción humana

⁹⁰ Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 75.

⁹¹ Courtis, Cristian y Victor Abramovich. Op. cit., pp. 56-57.

quedarán liberadas del funcionamiento del mercado, y qué áreas quedarán parcial o totalmente desmercantilizadas”⁹². Estas últimas son aquellas que se consideran esenciales para el mantenimiento de estándares mínimos de vida para todo ser humano, y coinciden con los derechos sociales más representativos, como son el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la vivienda, y al transporte, entre otros.

3.2. *Función económica*

A diferencia del Estado liberal, proclamado como un Estado abstencionista en lo económico, cimentado sobre el postulado fundamental de la libre agencia económica como única vía para el desarrollo, “el Estado social se presenta como un Estado intervencionista, para quien el reparto de bienes existente en la sociedad no se presenta como un dato incuestionado. Sin pretender, no obstante, alterar en lo esencial este reparto de bienes en una sociedad capitalista, el Estado social se propone corregir las excesivas disfuncionalidades del sistema, y fundamentalmente, reducir las diferencias de hecho entre las distintas clases sociales”⁹³. Bajo esta perspectiva, la intervención estatal en el proceso económico constituye una función esencial para la obtención de los fines propios del Estado social.

Si bien lo más común es relacionar la función económica del Estado social de Derecho, con la posibilidad de que éste adquiera la titularidad formal de los medios de producción al intervenir las empresas privadas, lo cierto es que dentro de las modalidades de intervención económica, la que más caracteriza a este modelo de Estado, es aquella que dice relación con la distribución de lo producido. Como bien señala García-Pelayo, “lo que caracteriza cualitativamente al Estado social no es tanto una política de nacionalización de los medios de producción, cuanto una más justa distribución de lo producido llevado a cabo por la adecuada utilización para tal fin de la tradicional potestad fiscal”⁹⁴. Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría del Estado, cabe señalar que la distribución ha sido siempre un concepto clave dentro de la estructura y funcionamiento del mismo. De esta manera, no hay Estado que no suponga una distribución de poder entre gobernantes y gobernados, donde lo único que varía son los criterios de tal distribución. Sin embargo, el mismo autor considera que el Estado

⁹² *Ibidem*. p. 54.

⁹³ Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., pp. 175-176.

⁹⁴ García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit., p. 33.

social de Derecho, representa la forma histórica superior de la función distribuidora que siempre ha sido una de las características esenciales del Estado, dado que en este caso, “no se trata solo de distribuir potestades o derechos formales, o premios y castigos, ni tampoco de crear el marco general de la distribución de los medios de producción, sino que se trata también de un Estado de prestaciones que asume la responsabilidad de la distribución y redistribución de bienes y servicios económicos”⁹⁵, que afectan a la totalidad de la economía nacional, a las políticas de cualquier especie, y a los intereses de todos los estratos sociales.

Sin perjuicio de que el modelo de Estado social centre su función económica en la distribución, lo cierto es que para lograr distribuir de forma permanentemente el producto social, no solo hay que tener poder de disposición sobre el mismo, sino también capacidad para asegurar su producción y reproducción. Aquí es donde entran en juego las variables del sistema económico que interactúan con el sistema estatal, respecto de las cuales no se harán referencias, ya que exceden por mucho el contenido de este trabajo. Tampoco se mencionarán las innumerables situaciones en que ambos sistemas se interrelacionan, o de las políticas e instituciones económicas estatales. Al respecto solo cabe señalar que el Estado social de Derecho no puede limitarse únicamente a crear las condiciones jurídicas ambientales de un mercado supuestamente autorregulado, como era el caso del Estado liberal, sino que ha de asumir una actitud activa en el desarrollo económico de los particulares, orientada por los fines que lo constituyen como un Estado social, y que le exigen anteponer los intereses de la totalidad de la sociedad por sobre cualquier otro. De este modo, el nuevo rol que asume el Estado, como resultado de la función genérica de intervención que lo configura, se plasma en la elaboración de medidas concretas destinadas a la regulación del crecimiento, la configuración del mercado y la orientación del proceso económico nacional, sin que por ello se desatendan las variables y exigencias funcionales del propio sistema económico.

Finalmente, cabe agregar, que esta transformación que posicionó al Estado como un agente interventor en el proceso económico, fue posible en gran parte gracias a las aportaciones del economista británico John Maynard Keynes⁹⁶; las cuales resultaron fundamentales en la construcción de la teoría económica del Estado social y pusieron punto final al predominio de la economía liberal clásica, que limitaba el papel del Estado a establecer

⁹⁵ *Ibidem*. p. 35.

⁹⁶ En 1936, Keynes publica el libro *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, considerado su obra más destacada.

las reglas del juego⁹⁷. Y es que, en tanto no se elaboró la propuesta teórica keynesiana, “no se pudo encontrar una articulación económica y política práctica al Estado social”, convirtiéndose así, en una figura “tan imprescindible para la comprensión del Estado social como cualquiera de sus teóricos más conocidos”⁹⁸. Keynes trato de manera original aspectos muy diversos de la ciencia económica, desde la teoría del ahorro y la inversión, hasta la del pleno empleo de los recursos disponibles, e incluso los principios del comercio internacional, asuntos en apariencia muy distintos que él supo poner en relación. Como señala Sotelo, su propósito de llevar a cabo una política de empleo exitosa, supuso una revolución en la teoría económica que contribuyó a depurarla de alguno de sus dogmas más consolidados, logrando de este modo, asentar el Estado social en el basamento que le es propio, el pleno empleo. Lo novedoso en la teoría keynesiana es el salto desde una perspectiva microeconómica, que es la que maneja la economía clásica, y que él asume sin cuestionarla, hacia una macroeconómica, en la que ya no se consigue por sí mismo el equilibrio entre la demanda global, la renta nacional y el pleno empleo. Además de cuestionar el liberalismo, Keynes ataca su base filosófica representada por el individualismo, pero sin eliminarlo por completo, ni mucho menos sustituirlo por una de las muchas formas de colectivismo⁹⁹. Sobre todas las cosas, Keynes es un individualista que ha superado el individualismo como el prejuicio que fundamenta el comportamiento económico. Por lo mismo, como señala Cotarelo, su teoría no pretende ser una justificación de medidas socializantes, sino más bien, una teoría regulatoria mediante la cual se permita la inserción de mecanismos correctores de los desajustes del mercado, el cual representa, sin lugar a duda, el meollo de la economía¹⁰⁰.

3.3. *Función democrática*

Para finalizar, y en orden de concluir con la caracterización de la estructura básica del Estado social de Derecho que se ha intentado establecer en el presente capítulo, a continuación se examinará la función democrática del Estado social, la cual representa uno de sus elementos más fundamentales. Como se señaló al comienzo, una de las motivaciones que posibilitaron el surgimiento de este modelo de Estado, fue la necesidad de integrar e incorporar a la clase

⁹⁷ Al respecto, Sotelo, Ignacio. Op. cit., pp. 205 y ss.

⁹⁸ Cotarelo, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Op. cit., p. 90.

⁹⁹ Sotelo, Ignacio. Op. cit., pp. 209-210.

¹⁰⁰ Cotarelo, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Op. cit., p. 97.

obrera y a los sectores más desfavorecidos al sistema político, que hasta el momento se había desarrollado bajo las directrices de la clase dominante, que deliberadamente prescindía de la participación de éstos. Lassalle, Von Stein, Bernstein, entre otros, contribuyeron con sus postulados socialistas a cimentar la idea de la integración social por medio de la participación política de la sociedad considerada en su conjunto, reconociendo así la necesidad de que el Estado interviniera en la estructuración y configuración de la misma para posibilitar su incorporación efectiva. Al respecto, ya advertía Heller, en su texto sobre las ideas socialistas, que el núcleo de las ideas políticas del socialismo era, sistemáticamente, idéntico al núcleo de las ideas políticas de la democracia social: “En oposición a la democracia liberal, que legitima la gobernación política por la parte mejor del pueblo, a saber, por la inteligencia y la propiedad, la democracia social reconoce solo al pueblo, en su totalidad socialmente solidario, como fundamento justificativo del Gobierno”¹⁰¹. No obstante, este imperativo de integración social, que constituye uno de los fines esenciales del Estado social de Derecho, no puede ser concebido sin desligarse del proceso correlativo que significa la constante estructuración del Estado por la sociedad, el cual permite difuminar los límites entre ambos términos.

Carmona Cuenca se refiere a esta función como aquella que busca la *democratización de la sociedad*, haciendo énfasis a la exigencia que supone la obligación del Estado (que no es más que una parte organizada de la sociedad) de reoperar sobre la sociedad para configurar su estructura democrática, y cuya finalidad no es otra que “conseguir la mayor integración social posible del Estado, la participación real de todos los sectores sociales en el orden estatal, y en suma, que el Estado y la sociedad sean más homogéneos”¹⁰². De este modo, la democracia, que en este caso recibe el nombre de social, pretende superar a la democracia política tradicional, mediante su extensión a otras dimensiones, como son la economía y la sociedad, a través de métodos de formación democrática de la voluntad. Esta función democrática del Estado social de Derecho, constituye un contenido esencial del mismo y nos permite identificarlo como tal, dado que, más allá de su función económica, como prestador de servicios, lo que busca el Estado social es articular cauces que posibiliten a los ciudadanos “participar en el proceso de toma de decisiones de los distintos centros de poder político, económico y social”¹⁰³. García-Pelayo sintetiza correctamente esta idea al señalar que, “si por Estado social hemos de entender no solo una configuración histórica concreta, sino también un

¹⁰¹ Heller, Hermann. *Las ideas socialistas*. En *Escritos Políticos*. Op. cit., p. 303.

¹⁰² Carmona Cuenca, Encarnación. Op. cit., p. 189.

¹⁰³ *Ibidem*. p. 191.

concepto claro y distinto frente a otras estructuras estatales, hemos de considerarlo como un sistema democráticamente articulado, es decir, como un sistema en el que la sociedad no solo participa pasivamente como beneficiaria de bienes y servicios, sino que, a través de sus organizaciones, toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado, como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones estatales”¹⁰⁴.

Dicho de otra manera, únicamente bajo el supuesto de una democracia social, se tendrá un criterio válido para distinguir el Estado social de conceptos próximos como el Estado de bienestar o el Estado asistencial, que aluden a una función pero no a una configuración global del Estado, precisamente porque, “solo mediante la vía democrática, la tendencia a la estatización de la sociedad puede ser neutralizada por un proceso de socialización del Estado”¹⁰⁵. Y por consiguiente, el Estado social de Derecho, en su genuino sentido, se configura como un régimen en que la participación de los bienes económicos y culturales, va acompañada de la participación en la formación de la voluntad política del Estado. Se presenta, entonces, como un contenido especial del Estado social de Derecho, la articulación de mecanismos de participación que posibiliten la extensión de la democracia a todos los sectores de la sociedad, bajo un régimen democrático que abarque no solo los valores políticos, sino también los económicos, y todos aquellos que tienen relación con el funcionamiento de una sociedad desarrollada.

Desde la perspectiva de los derechos sociales, Ferrajoli establece, como nexo axiológico, que la satisfacción de éstos permite, de hecho, el aseguramiento de los requisitos propios de la democracia social, que representa al mismo tiempo, una ampliación del paradigma del Estado de Derecho, bajo la formulación del Estado social¹⁰⁶. Este presupuesto se fundamenta en la relación complementaria que existe entre los derechos sociales y los derechos políticos, en virtud de la cual, la garantía de los primeros aseguraría el ejercicio de los segundos, en el sentido de que “solo si se satisfacen los derechos sociales —de la subsistencia a la educación, de la salud a la información— los propios derechos individuales estarán de hecho garantizados”; superando así la supuesta e infundada contradicción que habría entre ambas categorías de derechos. Precisamente, las garantías de los primeros aseguran los presupuestos materiales de los segundos, ya sean derechos de libertad, o derechos

¹⁰⁴ García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Op. cit., p. 48.

¹⁰⁵ *Ibidem*. pp. 48-49.

¹⁰⁶ Ferrajoli, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo II, Teoría de la democracia. Editorial Trotta, Madrid, 2011. p. 381.

políticos y civiles de autonomía, porque éstas tienen como objetivo asegurar las capacidades fundamentales de los individuos, en el sentido de establecer condiciones de igualdad material para toda la colectividad que permitan un real ejercicio de los derechos individuales¹⁰⁷. En sentido contrario, si no es posible garantizar un mínimo existencial a cada persona, que lo posicione en igualdad de condiciones respecto del resto de individuos que conforman la sociedad en que se encuentra, de ningún modo será posible considerar su participación en el sistema democrático, como una participación real y efectiva, por no contar con las condiciones mínimas y necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades individuales que le son propios. Por lo mismo, dichas garantías representan “un factor indispensable de cohesión social y, por ello, de ese tanto de igualdad material, de reconocimiento recíproco, de solidaridad e identidad colectiva que es asimismo un presupuesto esencial de la democracia política”¹⁰⁸. En definitiva, solo sobre un régimen democrático puede construirse un verdadero y eficaz Estado social de Derecho, y al mismo tiempo, solo a partir de la satisfacción de los derechos sociales, que permitan el ejercicio de los demás derechos civiles y políticos, se puede construir un régimen de democracia social que legitime un modelo Estado con estas características.

¹⁰⁷ *Ibidem.* p. 383.

¹⁰⁸ *Ibidem.* pp. 383-384.

CAPÍTULO II. El gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970)

El programa de gobierno que el Partido Demócrata Cristiano (PDC) puso en marcha tras la victoria de Eduardo Frei Montalva en 1964, se caracterizó fundamentalmente por lo novedoso de su propuesta, la cual buscaba iniciar un proceso de transformaciones con el objeto de conducir al país hacia el desarrollo, a través de la implementación de una serie de reformas estructurales y programas sociales, que llevaron el lema de *Revolución en Libertad*. Dicho programa se caracterizó por el énfasis que se dio a la intervención del Estado en temas económicos y sociales, evidenciando así la intención de emprender una transformación radical respecto de cómo se articulaban las relaciones entre el Estado y la sociedad. Las propuestas implementadas durante el gobierno de Frei Montalva no solo repercutieron en el sistema económico y social de la época, si no que además, y con mayor profundidad, en el sistema político. En este sentido, la nueva manera de entender y promover la participación política permitió liberar la estructura de oportunidades y mecanismos de participación, necesaria tanto para la democratización del Estado, como de la propia sociedad civil.

A partir del marco teórico establecido por la conceptualización del Estado social de Derecho, expuesta en el capítulo anterior, en la presente sección se realizará un estudio del programa político-legislativo desarrollado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva —y de sus fundamentos teóricos y doctrinales— con el objeto de responder la problemática planteada en esta investigación, relativa a la posibilidad de identificar un prototipo de Estado social en Chile, a partir del modelo de Estado implementado en el país entre los años 1964 y 1970.

1. La Democracia Cristiana y el proceso político

Si bien el origen del Partido Demócrata Cristiano chileno encuentra su antecedente más próximo en la transformación que sufrió el Movimiento Nacional de la Juventud Conservadora en 1937 —que dio paso a la creación de un nuevo organismo paralelo a éste llamado, la Falange Nacional— el pensamiento socialcristiano, que inspiró a dichas organizaciones, comenzó a difundirse a fines del siglo anterior, con la promulgación de la nueva doctrina social de la Iglesia Católica. A partir de la dictación de la encíclica *Rerum Novarum* en 1891, el Vaticano inició un proceso de renovación dentro de la Iglesia que produjo sus propios efectos dentro de la jerarquía chilena. Las nuevas enseñanzas católicas pusieron en duda el enfoque y tratamiento que la Iglesia había tenido respecto de la denominada *cuestión social* y provocaron un enfrentamiento entre los líderes clericales más tradicionales. No obstante, la nueva doctrina social de la Iglesia tuvo gran influencia sobre la juventud de la época, siendo determinante para el surgimiento de la Democracia Cristiana en Chile y su posterior desarrollo como partido político, en vista de que la mayoría de los jóvenes dirigentes de la Falange Nacional, y posteriormente del PDC, pertenecieron a esta generación de socialcristianos, que lejos de mostrarse indiferente ante los problemas sociales, reclamaba por un cambio en las condiciones de vida de la población.

1.1. Los jóvenes socialcristianos y la nueva doctrina social de la Iglesia Católica

A comienzos del siglo XX, la Iglesia chilena comenzó a escribir numerosas cartas pastorales donde se exhortaba a los fieles a estudiar y poner en práctica las enseñanzas sociales de los Papas, especialmente la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII (1891), y posteriormente, la *Quadragesimo Anno* de Pío XI (1931). Sin embargo, gran parte de la jerarquía chilena continuó indiferente al problema social, interpretando las nuevas enseñanzas como una serie de principios generales que no determinaba el accionar del clero y sus fieles. Esta indiferencia de la clase dirigente motivó a un grupo de sacerdotes a formar un verdadero movimiento de transformación, con el objeto de renovar el pensamiento de la Iglesia chilena, el cual fue encabezado por nombres que ya son conocidos para nosotros, como son el de Fernando Vives Solar, Guillermo Viviani, Oscar Larson, Jorge Fernández Pradel, Martín

Rucker, entre otros¹⁰⁹. Su objetivo principal fue el de formar hombres y mujeres de acción que pudiesen llevar la nueva doctrina social de la Iglesia a la práctica, para lo cual fundaron una importante cantidad de organizaciones y círculos de estudios eclesiásticos a lo largo de todo del país, enfocados en los sectores medios de profesionales y también en grupos de clase obrera. Así fue como “desde mediados de la década de 1930 hasta fines de la década de 1950 hubo una gradual pero constante consolidación de elementos progresistas dentro de la jerarquía de la Iglesia, como también un número creciente de grupos laicos comprometidos con los principios sociales cada vez más antiliberales y anticapitalistas de la Iglesia”¹¹⁰. Dentro de los círculos de estudios eclesiásticos que orientaron su discusión a la solución de los problemas económicos y sociales del país, sobre la base de la nueva doctrina social de la Iglesia, la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos (ANEC) destaca por haber influenciado a una generación de jóvenes a la que pertenecieron muchos de los futuros dirigentes de la Falange Nacional, y posteriormente del PDC, como lo fueron Eduardo Frei, Manuel Garretón, Bernardo Leighton, Radomiro Tomic, entre otros.

En aquel entonces, la búsqueda de los estudiantes católicos por un hogar político, coincidió con el esfuerzo de algunos dirigentes del Partido Conservador para modernizar su partido y para expandir su atracción en los medios populares. Así fue como en 1932, “un grupo de jóvenes vinculados a la ANEC decidieron incorporarse al Partido Conservador, creando la Juventud del Partido, con organización a nivel nacional, un periódico, una activa acción de elaboración y difusión doctrinarias”¹¹¹. No obstante, a pesar de haber colaborado intensamente con el partido, especialmente entre 1933 y 1936, la integración de estos jóvenes en las filas conservadoras fue bastante problemática. Las agudas diferencias que sostuvo la Juventud Conservadora con la mayoría de los dirigentes del Partido Conservador, en lo relativo a las virtudes del capitalismo liberal, el conflicto de clases y el tratamiento de la cuestión social, derivaron inevitablemente en una crisis para el partido y en una abierta disputa para sus militantes. Al respecto, cabe señalar que uno de los puntos más conflictivos de su relación, fue la constante discrepancia en torno a la interpretación de las enseñanzas sociales de la Iglesia, dado que a partir de la publicación de la encíclica *Quadragesimo Anno*, se

¹⁰⁹ Al respecto, Botto, Andrea. *Algunas tendencias del catolicismo social en Chile: reflexiones desde la historia*. En *Teología y vida*, vol. 49, n° 3. Santiago, 2008. pp. 502 y ss.

¹¹⁰ Scully, Timothy. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. CIEPLAN-Notre Dame, Santiago, 1992. p. 157.

¹¹¹ Moulian, Tomás e Isabel Torres. *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha 1938-1946*. FLACSO, Santiago, 1988. pp. 68 y ss.

profundizaron las notorias diferencias que existían entre los militantes de ambas colectividades, acelerando de este modo el proceso de emancipación que llevaría algunos miembros de la juventud conservadora a crear, en 1937, una entidad diferenciada del partido llamada la Falange Nacional¹¹².

Su separación del Partido Conservador, que pretendía ser la única vía para la actuación de los católicos en política, terminó por transformarse en una disputa sobre la correcta interpretación de la doctrina social de la Iglesia. Según la lectura falangista de las encíclicas papales, la nueva doctrina social “rechazaba los excesos del individualismo liberal preconizado por los partidos Liberal y Conservador y la negación de la individualidad humana implícita en la ideología de los marxistas. La Falange planteaba como alternativa una concepción de la sociedad en la que, los individuos y la comunidad, se consideran elementos inseparables de un todo orgánico, y están ligados por la solidaridad cristiana”¹¹³.

En esta perspectiva, la encíclica *Quadragesimo Anno* contribuyó a definir varios de los planteamientos que la Falange, primeramente, y luego el PDC, asumieron como suyos. Concretamente, la encíclica de Pio XI, junto con reiterar la santidad de la propiedad privada que ya había anunciado la *Rerum Novarum*, reconocía su doble carácter bajo los términos de individual y social, según mirara al interés de los particulares o al bien común¹¹⁴. Además, establecía que la justa distribución de la riqueza debía entenderse como un principio directivo, insistiendo en que ésta debía ser distribuida teniendo en cuenta el bien común, o la *utilidad común*, retomando así las palabras pronunciadas por León XIII en 1891: “la tierra no deja de servir a la utilidad de todos, por diversa que sea la forma en que este distribuida entre los particulares”¹¹⁵. Asimismo, la encíclica de 1931 introdujo el concepto de *justo salario*, reemplazando el tradicional enfoque caritativo por uno basado en la justicia, para lo cual se establecieron tres puntos por los cuales debería regirse y establecerse el salario¹¹⁶. Finalmente, la *Quadragesimo Anno* no redujo la acción del Estado a la defensa y promoción del bienestar moral y material de los obreros, como lo hacía la *Rerum Novarum*¹¹⁷, sino que además le

¹¹² Al respecto, Grayson, George. *El Partido Demócrata Cristiano Chileno*. Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1968. p. 139 y ss.

¹¹³ Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Ediciones BAT, Santiago, 1992. pp. 139-140.

¹¹⁴ *Encíclica Quadragesimo Anno*. N° 45.

¹¹⁵ *Encíclica Quadragesimo Anno*. N° 56.

¹¹⁶ Debía ser suficiente para el mantenimiento de un trabajador y su familia; debía tener en cuenta las condiciones de la empresa y del empresario; y debía atemperarse al bien público económico. *Encíclica Quadragesimo Anno*. N° 70 y ss.

¹¹⁷ Véase *Encíclica Rerum Novarum*. N° 51 y ss.

asignó la responsabilidad de definir la función de la propiedad cuando la necesidad lo pidiese y la ley natural no lo hubiese hecho¹¹⁸.

1.2. De la Falange Nacional al Partido Demócrata Cristiano

El estudio y desarrollo del nuevo pensamiento socialcristiano motivó a los jóvenes conservadores a trazar un camino propio, tanto a nivel político como ideológico, cada vez más independiente al del partido que les ofreció su tutela en un comienzo. Su separación definitiva llegó en 1938, a raíz de la decisión de la dirigencia del Partido Conservador de nombrar a Gustavo Ross como su candidato presidencial, contra el candidato del Frente Popular, Pedro Aguirre Cerda. Ante esta decisión, la Falange, que a esa altura ya había adquirido una fisonomía propia como fuerza política en sí misma, rehusó abiertamente hacer campaña a favor de Ross, dejando libres a sus militantes para votar por el candidato de su preferencia. Después de la estrecha victoria de Aguirre Cerda, los dirigentes del Partido Conservador atribuyeron la derrota a la deslealtad pública de los falangistas. El hecho de haber otorgado libertad de acción para sus miembros, en lo referente a la elección presidencial, trajo como consecuencia la intervención de la Junta Ejecutiva del Partido Conservador en la organización de la Falange Nacional y el correlativo rechazo de dicha medida por parte de su presidente, Manuel Garretón; situación que terminó por romper los restantes lazos que ligaban a la Falange con el Partido Conservador.

Esta ruptura definitiva entre conservadores y falangistas llevó a los jóvenes socialcristianos a un nuevo y fundamental periodo de su desarrollo político, como partido independiente, al enfrentarse al desafío de definir su doctrina y organización propia. Un año después de haber logrado autonomía política, publicaron su texto doctrinario más importante, *Los veinticuatro puntos fundamentales de la Falange Nacional*. En éste, el nuevo partido se presentaba como una cruzada que se imponía instaurar un nuevo orden en Chile¹¹⁹. Afirmaban que el Estado, la sociedad y la económica debían organizarse corporativamente “para facilitar el desenvolvimiento de la personalidad humana”, siendo la familia “la célula básica de toda

¹¹⁸ *Encíclica Quadragesimo Anno*. N° 49.

¹¹⁹ Desde su participación en la Juventud Conservadora, los jóvenes socialcristianos acostumbraron a interpretar su compromiso social y político de una manera casi mesiánica, utilizando palabras como *misión*, o *cruzada* para definir su rol en el proceso de transformación social del país. Véase Moulian, Tomás e Isabel Torres. Op. cit., pp. 71-81; Scully, Timothy. Op. cit., p. 158; y Grayson, George. Op. cit., p. 344.

sociedad organizada”. Además de rechazar el capitalismo y el colectivismo, más no el capital, defendían “la organización de los trabajadores sobre bases sindicales” y proclamaban una economía dirigida, donde la iniciativa individual debía ser respetada, “subordinándola al servicio de la comunidad”, ya que, si bien afirmaban que la propiedad era un derecho natural, este debía “estar sometida en su ejercicio a las limitaciones que exige el bien de la colectividad”. En cuanto al trabajo, su lucha se enfocaba en el salario justo, la participación en las utilidades, un progresivo acceso a la propiedad de las empresas para quienes trabajaban en ellas; y todo aquello que significase “dar al trabajo una situación de justicia en el proceso económico”. Asimismo, concebían al Estado como “el representante de la nación y el propulsor del bien común”, al cual los ciudadanos debían incorporarse “a través de sus funciones familiares, municipales y corporativas”. Finalmente, haciendo referencia a la producción nacional, señalaban que la riqueza obtenida debía ser distribuida “de acuerdo a un inquebrantable espíritu de justicia social”, teniendo como primer destino “el mejoramiento de las condiciones de vida de todo el pueblo chileno”¹²⁰.

Estos planteamientos programáticos, que formaron parte de la doctrina política de la Falange en sus primeros años, se caracterizaron por alcanzar un importante desarrollo intelectual y por apoyarse en un profundo y original intento de interpretar la nueva realidad económica y social del país. “Fue en este periodo cuando aparecieron las preocupaciones falangistas por conciliar la necesidad de un mayor desarrollo económico y una verdadera justicia social. [...] Sin embargo, en la década del 40, las inquietudes intelectuales de los dirigentes de la Falange se vieron relegadas a un segundo plano, al convertirse en actores prominentes del complicado juego de las coaliciones políticas”¹²¹.

A comienzos de la década de 1950, el contexto político que pesaba sobre el movimiento socialcristiano chileno, marcado por una baja cuota electoral y escasos resultados, profundizó la crisis que ya afectaba tanto al Partido Conservador Social Cristiano, como a la Falange Nacional. Ante este escenario, la unidad y la colaboración aparecieron como la respuesta más lógica para afrontar las dificultades que amenazaban el futuro político de ambas colectividades. Fue así como el 28 de septiembre de 1953, los presidentes de los dos partidos firmaron el acta de fundación de la Federación Social Cristiana. Una vez reunidos en este

¹²⁰ Falange Nacional. *Los veinticuatro puntos fundamentales de la Falange Nacional*. Publicado en la revista *Lircay* en abril de 1939, este documento se encuentra en el apéndice del libro de Grayson (pp. 473-481).

¹²¹ Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Op. cit., p. 140.

nuevo organismo de coordinación, los dividendos políticos no tardaron en llegar y las elecciones parlamentarias de 1957 dejaron en evidencia el creciente apoyo del electorado. La Falange Nacional surgió de la elección con más del diez por ciento de los votos, catorce diputados, y con Eduardo Frei electo senador por Santiago, obteniendo la primera mayoría nacional. Si la derrota había acercado a la Falange y a la fracción socialcristiana del Partido Conservador a tomar contacto y dialogar a través de la Federación Social Cristiana; ahora la victoria parlamentaria los llevaría a unirse en forma definitiva como partido político. De esta forma, luego de las elecciones del 3 de marzo, miembros de ambos partidos socialcristianos conformaron una comisión para hacer nacer un gran y único Partido Demócrata Cristiano, el cual fue fundado oficialmente el 28 de julio de 1957.

1.3. El ascenso del PDC

La primera tarea que tuvo que enfrentar el recién creado Partido Demócrata Cristiano, fue la elección presidencial de 1958. El optimismo y las esperanzas depositadas en la figura de Eduardo Frei, llevaron al PDC a presentarlo oficialmente como su candidato. Su elección para la candidatura se justificaba en la capacidad e inteligencia que había demostrado como ministro de Obras Públicas y senador, siendo reconocido a su vez como un articulado orador y autor de numerosos artículos y libros. Además, era considerado un respetado dirigente del movimiento internacional demócratacristiano y un fiel servidor de su partido; reputación que lo posicionaba como uno de los falangistas más conocidos a nivel nacional¹²². Sin embargo, los esfuerzos por obtener el apoyo de liberales y conservadores no dieron resultado y la vigorosa campaña desplegada tampoco fue suficiente. Eduardo Frei consiguió un débil tercer lugar, al obtener un 20,7 por ciento de los votos, resultando ganador el candidato conservador, Jorge Alessandri. No obstante los malos resultados, el atractivo político del candidato y el notable crecimiento del movimiento socialcristiano, estimularon y fortalecieron el ánimo expansivo del partido. Luego de la primera Convención Nacional, celebrada en mayo de 1959, el PDC inició un proceso de crecimiento sostenido, motivado por el aumento de sus militantes y por la absorción del pequeño Partido Nacional Popular, que en 1960 decidió unirse a la Democracia Cristiana. De esta manera, el partido comenzó a revestirse de un aire más

¹²² Véase Grayson, George. Op. cit., pp. 314-316.

pluralista, particularmente entre los electores no católicos y de clase media baja, a pesar de que su núcleo seguía compuesto por los antiguos miembros de la Falange.

Junto a los cambios institucionales, se produjo también una significativa renovación de las ideas políticas del PDC. “A mediados de los años 50, varios economistas comenzaron a vincular la nueva teoría del desarrollo económico, elaborada por la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL) con la filosofía política del partido. Bajo la dirección de Jorge Ahumada, esos economistas revivieron la tradición crítica de la Falange, que permaneció adormecida durante los años 40. [...] La principal obra de Ahumada, *En vez de la miseria*, se publicó en 1958 y se convirtió de inmediato en la más importante inspiración ideológica para la Democracia Cristiana”¹²³.

Como explica Faúndez, el diagnóstico de Ahumada sobre la situación económica del país, se basó en el análisis de la CEPAL acerca del fenómeno del subdesarrollo en las economías periféricas: “Comienza por señalar los desequilibrios estructurales entre distintos sectores de la economía y presta particular atención a la ineficiencia del área agrícola y a la excesiva dependencia de las exportaciones de minerales, que describió como una de las principales causas de la inflación crónica que afectaba a Chile desde la década del 30. Sostiene que estos desequilibrios actúan como un freno del proceso de industrialización y propone introducir grandes reformas estructurales, impulsadas por una redistribución sustancial del ingreso y coordinadas por el Estado, de acuerdo a un plan bien diseñado”¹²⁴. En trabajos posteriores, Ahumada sostuvo además, “que el problema del crecimiento económico no se resuelve independientemente de los factores políticos y sociales que afectan al proceso del desarrollo. Según él, la eficacia de las medidas técnicas aplicadas para corregir los desequilibrios económicos depende mucho de la existencia de un adecuado, saludable y vigoroso contexto socio-económico. Los dos problemas principales que obstaculizan el cambio en Chile, son la participación y la representación. El primero se plantea por la incapacidad del sistema político para proporcionar mecanismos adecuados que canalicen los intereses y aspiraciones de la mayoría del pueblo. El segundo surge porque la estructura institucional vigente otorga una representación excesiva a los intereses sectoriales”¹²⁵. Finalmente, advierte Faúndez, que para poder resolver estos problemas, Ahumada “llamó a

¹²³ Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Op. cit., pp. 140-141.

¹²⁴ *Ibidem*. p. 141.

¹²⁵ *Idem*.

realizar un gigantesco esfuerzo de movilización popular, que diera paso a nuevas formas de participación política y permitiera al pueblo mantener una presencia activa y permanente en la arena política. Esto permitiría poner en práctica con éxito las medidas técnicas indispensables para revivir el crecimiento económico”¹²⁶.

Esta renovación de las ideas políticas y económicas de los demócratacristianos, comenzó a reflejarse de igual manera en la redacción de los documentos doctrinarios del partido, anticipando lo que serían las líneas generales de su programa de gobierno, conocido por su lema, *Revolución en Libertad*. Dan cuenta de lo anterior, los textos elaborados en la primera Convención Nacional del PDC, de mayo de 1959, donde, además de tratar temas de política exterior y política sindical, se establecieron los principios y objetivos del partido. Así, en su *Resolución sobre política nacional y declaración de principios*, el partido estableció, como un primer diagnóstico, la existencia de una democracia imperfecta que permitía la prolongación de estructuras socioeconómicas injustas, donde la participación en el ejercicio del poder se encontraba limitada por un excesivo centralismo y una verdadera desaparición del poder comunal. Junto a lo anterior, caracterizaron la situación del país a partir de la extrema desigualdad que existía entre las clases sociales, la injusta distribución de la renta nacional y el marcado contraste entre el moderno régimen industrial y el atrasado régimen agrícola de tipo semifeudal¹²⁷. Ante este escenario, el PDC planteó la necesidad de asumir un rol transformador, como respuesta a su “concepción doctrinaria de respeto y valorización eminente de la persona humana” y como expresión de una “concepción de la autoridad y del Estado, cuya norma sea el bien común, y en especial, la defensa de los débiles”¹²⁸. En consecuencia, los objetivos del partido apuntaron hacia la transformación de las estructuras políticas, en orden de extender la responsabilidad y la participación de todos los miembros de la comunidad en la generación del poder; la reforma de las estructuras económicas, con el fin de establecer una planificación, desde el Estado, para crear y aumentar la riqueza y la renta a distribuir; y la transformación de las estructuras sociales, que permitiesen la participación del trabajadores en la gestión y en las utilidades, y el progresivo acceso de los trabajadores campesinos a la propiedad de la tierra y a nuevas formas de explotación cooperativa a través de una reforma agraria¹²⁹. Así, el nuevo pensamiento político-económico desarrollado en el

¹²⁶ *Ibidem*. pp. 141-142.

¹²⁷ PDC. *Documentos de la Primera Convención Nacional*, N° 2. Editorial del Pacífico, Santiago, 1959. pp. 1-2.

¹²⁸ *Ibidem*. p. 3.

¹²⁹ *Ibidem*. p. 4.

partido, contribuyó a posicionar el eje central de estas reformas en el establecimiento de una nueva forma de economía, caracterizada como una economía humana, a partir de una producción ordenada hacia el bien común y hacia la satisfacción de las necesidades de la población y, en especial, de los sectores de más escasos recursos. De este modo, y según la visión del PDC, esta economía con sentido humano, promovería la agrupación de los hombres en comunidades de trabajo, dueñas del capital y de los medios de producción, y convertiría al Estado, entendido como el ente planificador y rector del bien común, en una expresión superior de esa vida comunitaria¹³⁰.

1.4. El camino hacia la presidencia

Luego de las elecciones municipales de 1963 —que posicionaron al PDC como el partido más importante de Chile al reunir el 22,7 por ciento de los votos— los partidos políticos comenzaron a definir sus candidatos presidenciales para las elecciones, y como era de esperarse, la Democracia Cristiana nombró a Eduardo Frei como su abanderado presidencial. Por su parte, el Frente Democrático, que representaba la alianza entre radicales, liberales y conservadores, designó al senador radical Julio Durán, y el Frente de Acción Popular (FRAP), que reunía en su interior a comunistas, socialistas y otros grupos de izquierda, nombró al socialista Salvador Allende.

El cuadro político de Chile y su espectro electoral habían cambiado radicalmente hacia 1964, como lo demuestran los resultados de la elección extraordinaria realizada en Curicó para llenar la vacante que dejaba la muerte del diputado socialista, Oscar Naranjo Jara. Si bien se trataba de “una región eminentemente rural que había representado históricamente un bastión electoral de la derecha, por lo que el Frente Democrático, confiado en su triunfo, se aventuró a darle a esta elección un carácter plebiscitario”¹³¹; los resultados de la elección dejaron una gran sorpresa respecto del comportamiento electoral que se había dado en la provincia, al resultar triunfador el candidato socialista e hijo del parlamentario difunto, Oscar Naranjo Arias. En esta perspectiva, la elección del 15 de marzo fue considerada como un ensayo previo de las elecciones presidenciales de septiembre, y provocó “un reordenamiento de todas las

¹³⁰ *Ibidem*. pp. 11-12.

¹³¹ Correa Sutil, Sofía *et al.* *Historia del siglo XX chileno*. 4ª ed. Editorial Sudamericana, Santiago, 2008. p. 244.

posiciones para la campaña presidencial”¹³². Por esta razón, y como consecuencia de la derrota en la elección complementaria, el Frente Democrático terminó por disolverse y su candidato Julio Durán “tuvo que renunciar a su candidatura, y posteriormente retomarla, aunque sin pretensiones de disputar la elección, solo para evitar la división del Partido Radical”¹³³.

El desmoronamiento de la derecha luego de la derrota en Curicó dejó la contienda política con solo dos alternativas viables: la candidatura de Eduardo Frei y la de Salvador Allende. Ante el temor de un triunfo marxista en las elecciones presidenciales próximas, conservadores y liberales no tuvieron más alternativa que plegarse a la candidatura de Frei, “lo que incluía no sólo sus votos sino también los medios de comunicación de masas dominados por los sectores tradicionales de la sociedad chilena”¹³⁴. Lo sorprendente fue que su apoyo tuvo el carácter de incondicional y no resultó de una negociación o alianza política en términos de un programa común, ni tampoco de un “plan para que los partidos de derecha participaran en el eventual gobierno de Frei”¹³⁵. De este modo, la constitución del campo de fuerzas políticas, con una izquierda con posibilidades electorales y un centro que no estaba dispuesto a renunciar a sus pretensiones en función de la “amenaza popular”, dejó a la derecha en una situación incómoda que la forzó a elegir una alternativa de mal menor: “el apoyo a Frei sin condiciones, sin la posibilidad de modificar los aspectos reformistas de su programa”¹³⁶.

La derecha también se vio afectada por la distancia que la Iglesia Católica decidió marcar con el Partido Conservador. Desde su creación, la Falange Nacional —y luego el PDC— representó la aspiración de los socialcristianos de disputarles a los conservadores el control ideológico del campo católico. La hegemonía conservadora dentro del ámbito político, en gran parte basada en el apoyo institucional de la Iglesia, empezó a diluirse desde principios de la década del cincuenta, con la aparición de las nuevas orientaciones teológicas y pastorales que comenzaron adoptarse por la Iglesia en algunos países de Europa, donde “la postura de reformas y las políticas de *humanización del capitalismo* dieron resultados eficientes en la contención del comunismo”¹³⁷. Durante esos años, se desarrollaron profundos cambios en el pensamiento católico, los cuales influenciaron tanto a la Iglesia chilena, como al episcopado

¹³² Yocelvezky, Ricardo. *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1987. p. 133.

¹³³ Correa Sutil, Sofía *et al.* Op. cit., pp. 244.

¹³⁴ Yocelvezky, Ricardo. Op. cit., pp. 134.

¹³⁵ *Idem.*

¹³⁶ Moulian, Tomás e Isabel Torres. Op. cit., p. 328.

¹³⁷ Moulian, Tomás. *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende*. LOM, Santiago, 2006. p. 210.

nacional. De esta manera, señala Moulian que, “como consecuencia de los cambios culturales y políticos en la Iglesia, el apoyo institucional se vuelca cada vez más hacia la opción social cristiana”¹³⁸ y la disputa que comenzó en el terreno ideológico se trasladó luego al campo electoral y político. La aparición de una diversidad de opciones políticas de los católicos “significó, para los partidos de las clases dominantes, la pérdida de un aparato ideológico importante, especialmente en las zonas rurales”¹³⁹. Sin embargo, “el efecto más significativo fue la pérdida de la doctrina con la cual otorgaban fundamento ético y trascendental a su proyecto político”¹⁴⁰. Al perder este recurso que posicionaba al catolicismo tradicional “como la ideología de justificación trascendental del Estado, la derecha chilena quedó sin cosmovisión, con un sistema de pensamiento incompleto y frágil”¹⁴¹.

Finalmente, dentro de los factores que explican la ascensión de la Democracia Cristiana, y su posterior triunfo presidencial, no se puede dejar de mencionar el respaldo entregado desde Washington a la candidatura de Eduardo Frei Montalva. Como explica Correa, el gobierno de los Estados Unidos “ante la posibilidad cierta del arribo al poder de un candidato marxista a través de la vía electoral —como había quedado de manifiesto en 1958— y con la experiencia de la Revolución Cubana de por medio, vertió todo su apoyo hacia la que avizoraba como la única alternativa eficaz, frente a la expansión del poder de la izquierda. El discurso antiimperialista divulgado por Salvador Allende, no solo ponía en entredicho el poder hegemónico de la potencia del norte, sino también los intereses de las empresas extranjeras, en su mayoría estadounidenses, que habían invertido sus capitales en el país. Con el fin de cerrarle el paso al candidato de la izquierda, los Estados Unidos hicieron entrega de grandes sumas de dinero, destinadas a financiar la campaña presidencial de Frei. [...] En efecto, de acuerdo al *Informe Church*, la CIA pagó más de la mitad del costo total de la campaña presidencial de Frei, a través de intermediarios identificados como hombres de negocios. Además de financiar a este partido, se montó una intensísima campaña masiva de propaganda anticomunista”¹⁴².

¹³⁸ *Ibidem*. p. 211.

¹³⁹ *Ibidem*. p. 210.

¹⁴⁰ *Ibidem*. p. 211.

¹⁴¹ *Idem*.

¹⁴² Correa Sutil, Sofia *et al.* Op. cit., pp. 242.

2. El programa de la “Revolución en Libertad”

El 4 de septiembre de 1964, Frei resultó electo presidente de Chile con el 56,1 por ciento los votos, derrotando a los otros dos aspirantes al cargo, Salvador Allende y Julio Durán, quienes obtuvieron un 39 y un 5 por ciento de los votos respectivamente. La cruzada anticomunista contra el FRAP y su candidato Salvador Allende, la organización perfecta de la campaña presidencial, pero, sobre todo, el programa electoral de Frei, fueron los motivos principales de la victoria. Antes de revisar de manera específica los principales puntos del programa implementado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, conocido por su lema *Revolución en Libertad*, a continuación se realizará un breve análisis del marco constitucional vigente durante su mandato.

2.1. La Constitución de 1925

Una vez producida la elección a la presidencia del liberal Arturo Alessandri Palma en 1920, “era previsible la reforma del texto constitucional vigente, pues durante su campaña el candidato había planteado la necesidad de esa modificación como parte de su programa de gobierno”¹⁴³. Uno de los objetivos principales de dicha reforma constitucional era el cambio del régimen de gobierno imperante en el país, “el que estaba constituido por un parlamentarismo de hecho incompleto, que el candidato pretendía sustituir, estableciendo normas constitucionales que dieran mayores atribuciones al ejecutivo”¹⁴⁴. Sin embargo, esto no iba a ocurrir hasta su retorno al país en marzo de 1925, luego de autoexiliarse en Europa por unos meses, a causa de los sucesos que siguieron al golpe militar del 11 de septiembre de 1924. Alessandri condicionó su regreso para reasumir la presidencia, a la realización de la reforma de la Constitución vigente, como quedó establecido en el conocido *Telegrama de Roma*: “Estimo indispensable la inmediata constitución del gobierno civil, formado por hombres que inspiren amplia confianza a la opinión general del país... el gobierno civil así constituido procederá sin pérdida de tiempo a organizar la Asamblea Constituyente, que deberá ser el reflejo de las distintas tendencias de la opinión nacional, y que establecerá

¹⁴³ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña de la Constitución Política de Chile de 1925*. Material Docente Historia del Derecho II, N° 1309, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2012. p. 1.

¹⁴⁴ *Idem*.

inmediatamente las reformas exigidas por el país”¹⁴⁵. No obstante “las precarias condiciones en que debían producirse estas reformas, después que Alessandri reasumió la presidencia, en especial por el corto periodo que le quedaban para completar su mandato¹⁴⁶, dieron lugar a la sustitución de la asamblea o congreso constituyente, que debería haber sido elegido directamente con ese propósito, por la opción de formar una Comisión Consultiva de la Reforma Constitucional”¹⁴⁷. Por tales circunstancias, el Presidente de la República dictó cuatro decretos que designaron a los 122 integrantes de la Comisión Consultiva, quienes una vez reunidos, procedieron a formar dos subcomisiones: una que prepararía el proyecto de reforma y otra que consideraría la manera en que éste sería aprobado. “La Subcomisión de Reforma, presidida por Alessandri, contó con la participación del Ministro de Justicia José Maza Fernández, a quien correspondió la redacción misma de lo articulado conforme las ideas acogidas en la subcomisión”¹⁴⁸.

La Subcomisión de Reforma no pudo resolver las discrepancias existentes entre sus integrantes sobre el nuevo régimen de gobierno que se sometería a plebiscito, dado que, además de los partidarios de un sistema presidencial, había quienes estaban por regular constitucionalmente una forma de parlamentarismo. Por lo tanto, las alternativas sometidas al referéndum fueron tres: el proyecto elaborado por la Subcomisión de Reforma, el disidente o parlamentario y el rechazo de cualquier fórmula. De acuerdo a lo establecido en el Decreto Ley N° 462, de 3 de agosto de 1925, se fijó el día 15 de septiembre para hacer el escrutinio, el cual estaría a cargo de los secretarios de ambas Cámaras y del Subsecretario del Interior. El sistema de votación empleado en dicha oportunidad fue bastante peculiar: los votantes a favor de las reformas constitucionales propiciadas por el presidente debían utilizar una cédula roja; los ciudadanos que deseaban el mantenimiento del régimen parlamentario debían manifestar su voto por medio de una cédula de color azul; y quienes se oponían a todas las reformas debían utilizar una cédula blanca. Los participantes de la elección resultaron ser menos de la mitad de los votantes en condiciones de ejercer su derecho. Los resultados fueron 127.483

¹⁴⁵ Alessandri Palma, Arturo. *Recuerdos de Gobierno*. Tomo II. Editorial Nascimento, Santiago. 1967. p. 42.

¹⁴⁶ Su mandato terminaba el 23 de diciembre de 1925.

¹⁴⁷ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña...* Op. cit., p. 2.

¹⁴⁸ Carrasco Delgado, Sergio. *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*. 3ª ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002. p. 153.

votos a favor del proyecto de Alessandri; 5.448 a favor del régimen parlamentario; y 1.490 en contra de las reformas, dejando un total de 132.421 votos¹⁴⁹.

La Constitución Política de 1925, que comenzó a producir sus efectos a partir de 1932 —una vez superada la inestabilidad generada por los gobiernos de facto que se sucedieron a partir de 1924— introdujo importantes modificaciones en diversos ámbitos del ordenamiento jurídico chileno. En primer lugar, marcó el fin del sistema parlamentario que había sido implantado de hecho mediante la introducción de las llamadas *prácticas parlamentarias*. La modificación del régimen de gobierno por uno de tipo presidencial, fue posible gracias al fortalecimiento de las atribuciones del ejecutivo y a “la supresión y sustitución de algunas normas de la Constitución de 1833 que habían sido utilizadas para introducir de hecho el parlamentarismo”¹⁵⁰. Ejemplo de lo anterior, son las disposiciones que modificaron la normativa sobre aprobación por el congreso de las llamadas leyes periódicas, que comprendían tanto las leyes de presupuesto de ingresos y de gastos de la nación, como la que fijaba la dotación de las fuerzas armadas. A través de las modificaciones introducidas por el texto constitucional, se perfeccionó además, el principio de separación de poderes, “al precisar aquellas disposiciones constitucionales que regulaban en la carta modificada, las inhabilidades para ser elegidos diputados y senadores en los casos de funcionarios políticos, del ejecutivo, [...] y en el caso de funcionarios judiciales que ejercieran como ministros de los tribunales superiores de justicia, jueces letrados o del ministerio público”¹⁵¹. En este mismo sentido, se perfeccionaron también, las normas sobre incompatibilidades parlamentarias. Por otra parte, la nueva Carta Fundamental reguló los procedimientos correspondientes a la acusación constitucional y al juicio político; estableció la fiscalización de los actos de gobierno como una atribución de la cámara baja; y reglamentó la duración máxima de la suspensión que podía afectar a los ministros y demás funcionarios acusados, excluyendo al presidente de la república de esta suspensión de cargo. Otros cambios introducidos por el texto constitucional, fueron la supresión del Consejo de Estado y de la Comisión Conservadora del Congreso, la creación del Tribunal Calificador de Elecciones; y el reconocimiento de las garantías

¹⁴⁹ Gil, Federico. *El sistema político de Chile*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969. pp. 105-106.

¹⁵⁰ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña...* Op. cit., p. 6.

¹⁵¹ *Idem*.

específicas de libertad de conciencia y de culto, “con lo cual se que suprime la confesionalidad del Estado chileno y el régimen de patronato del Estado sobre la Iglesia Católica”¹⁵².

Ahora bien, dentro de las modificaciones que introdujo la Constitución de 1925, cabe destacar, por la relevancia que tienen para el presente estudio, dos reformas que incidieron notoriamente en la transformación que sufrió el modelo de Estado chileno, a saber: la incorporación de nuevos fines del Estado y el establecimiento de garantías para los llamados derechos sociales. En esta perspectiva, el texto constitucional se caracterizó por agregar al modelo de Estado liberal —que mantuvo su estructura y fines propios— “nuevos objetivos como parte del quehacer fundamental de la entidad estatal, los que tienen su origen en el desarrollo que hasta ese momento presentaba el constitucionalismo europeo por efecto de las doctrinas de carácter social”¹⁵³. De esta forma, se confirió al Estado un rol determinante respecto del desarrollo económico y social del país, al resaltar las obligaciones que asumiría en cuestiones referentes a la salud y a la educación, pero por sobre todo, al señalar su deber de proporcionar un mínimo de bienestar para cada habitante. De igual modo, la Carta Fundamental se caracterizó por incluir, junto a las tradicionales garantías de los derechos de libertad, nuevas garantías para los llamados derechos sociales. Al respecto, cabe señalar, que la incorporación de este tipo de derechos en la Constitución 1925, como se verá más adelante, se debió a la influencia de las diversas constituciones que fueron utilizadas como fuentes para la elaboración del texto constitucional; las cuales incorporaron por primera vez en sus textos a los derechos sociales, “como muestra del intento de llevar el Derecho a los diferentes aspectos de la sociedad, de juridizar no solo la vida política sino la social”¹⁵⁴.

Cabe mencionar además, que las modificaciones introducidas por la Constitución de 1925 en el ordenamiento constitucional chileno, fueron el reflejo de una transformación global, impulsada por el movimiento constitucional de principios del siglo XX, que afectó radicalmente el significado de los términos fundamentales del sistema político constitucional y de la definición tradicional del Estado liberal de Derecho. Antonio Baldassarre señala que, dentro de esta nueva perspectiva, la dignidad humana entendida como el valor fundamental de la democracia y del Estado liberal, deja de ser el correlato del individuo aislado y soberano absoluto de su espacio vital, y asume, como parte fundamental de su contenido, el concepto de

¹⁵² *Ibidem*. p. 8.

¹⁵³ *Ibidem*. p. 5.

¹⁵⁴ De Cabo Martín, Carlos. *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional*, vol. II. PPU, Barcelona, 1993. p. 300.

persona, al considerar al individuo tanto en sí como en sus relaciones sociales. De manera semejante, el concepto de igualdad se desprende de la definición que lo situaba, únicamente, como salvaguarda de la distribución natural de los recursos; y al tener que conjugarse con la libertad positiva, y por tanto, con la autorrealización personal, pasa a determinarse como igualdad de las condiciones de partida, o más exactamente, de las oportunidades, es decir, como igualdad sustancial. Por tanto, en este nuevo sistema, los derechos sociales pasan a ser un componente esencial de la democracia, donde el sujeto individual ya no se considera como un sujeto portador de una legalidad propia o natural que el ordenamiento debe limitarse a reconocer, sino que se considera, ante todo, como un sujeto definido en y por las propias relaciones sociales¹⁵⁵.

Como consecuencia de esta transformación, surge un nuevo concepto de democracia, calificada por algunos autores como *social*, la cual logró imponerse por sobre las ideas del liberalismo y se instauró en distintos países, a partir de la estructura social que asumieron los Estados producto del espíritu constitucional que surge a principios del siglo XX¹⁵⁶. La Constitución de 1925, como se señaló, también se vio influenciada por esta nueva tendencia del constitucionalismo mundial, debido a que los textos consultados y utilizados como fuentes en la elaboración de los proyectos de 1922 y 1925, formaron parte de las obras más representativas del constitucionalismo social que fueron analizadas en el capítulo anterior. Así lo demuestran “las actas en que consta el debate producido con motivo de la redacción de los preceptos sobre el derecho de propiedad y el texto de José Guillermo Guerra, [donde] se mencionan como textos constitucionales consultados con frecuencia, los siguientes: constitución alemana de 1919, constitución argentina de 1898, constitución de la república de Checoslovaquia de 1920, la constitución de México de 1917, la constitución de Perú de 1919, la constitución de Yugoslavia de 1921, que es mencionada como del reino de los serbios, croatas y eslovenos y la constitución de Japón de 1889”¹⁵⁷. De este modo, se puede afirmar, que la influencia de estas experiencias constitucionales contemporáneas, fue determinante tanto para la modificación y ampliación de las funciones que se le reconocían al Estado chileno, desde el punto de vista político, económico y social; como para la creación de nuevas estructuras gubernamentales de servicios sociales, que permitieron distanciarnos del

¹⁵⁵ Baldasarre, Antonio. Op. cit., pp. 27-31.

¹⁵⁶ Al respecto, Heise, Julio. *150 años de evolución institucional*. 7ª ed. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1990. pp. 113 y ss.

¹⁵⁷ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña...* Op. cit., p. 4.

constitucionalismo liberal clásico, al reconocer junto a los derechos individuales, la doctrina de los derechos sociales¹⁵⁸.

Respecto a los nuevos fines que se le reconocen al Estado, María Angélica Figueroa señala que éstos se incorporan “al acoger a través de su normativa una concepción de Estado que incluye, junto a los tradicionales fines que le atribuye el liberalismo político clásico, en cuanto a la protección de la seguridad y el orden público, fines sociales de redistribución de los bienes en la perspectiva de la concreción de la igualdad material en el cuerpo social”¹⁵⁹. Ejemplifica lo anterior el número 14 del artículo 10, que en su inciso segundo dice: “El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar”, agregando en el inciso cuarto: “Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad”. Asimismo, y como contrapartida de los fines sociales atribuidos al Estado, se establece también, el reconocimiento y la protección constitucional de una nueva categoría de derechos, los llamados derechos sociales. “Ellos, junto a las garantías tradicionales destinadas a proteger las diversas formas de ejercicio del derecho de libertad (personal, de conciencia, de opinión, de enseñanza, de tránsito, de reunión, de asociación, de petición), están dirigidos a materializar el principio o derecho de igualdad a través de una acción de distribución de bienes materiales y otros inmateriales como la educación y la salud, que se consideran condicionantes de una igualdad material dentro del cuerpo social”¹⁶⁰. Como muestra de lo anterior, el número 7 del artículo 10 establece, en su inciso tercero: “La educación pública es un atención preferente del Estado”. No obstante, la disposición constitucional que plasma de mejor manera el principio de igualdad y de solidaridad, se encuentra en el número 14 del artículo 10, que en su inciso primero dice: “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley resguardará esta organización”.

¹⁵⁸ Al respecto, Ruiz-Tagle, Pablo. *El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia*. En Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle. *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. LOM, Santiago, 2008. pp. 114 y ss.

¹⁵⁹ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña...* Op. cit., p. 8.

¹⁶⁰ *Ibidem*. pp. 8-9.

Esta transformación respecto del rol que asume el Estado en el desarrollo del país, fue reconocida por los propios constituyentes, como lo demuestran las palabras del profesor José Guillermo Guerra, quien al comentar el numeral 14 del artículo 10, señaló que: “Este acápite importa incorporar a la Constitución los principios de un sano socialismo del Estado abandonando el individualismo característico de la Constitución de 1833. Responde también a la función dinámica, impulsora del progreso y bienestar sociales, que corresponde al Estado en todas partes y especialmente en países como el nuestro, que está dando los primeros pasos en el camino de la civilización y en que la iniciativa particular es deficiente e interesada aunque se vanaglorie de ser amplia y altruista”¹⁶¹.

Finalmente, en cuanto al derecho de propiedad resguardado en el numeral 10 del artículo 10, cabe señalar que si bien los redactores de la Constitución mantuvieron, en parte, la redacción del texto de 1833 —específicamente en lo relativo a la inviolabilidad del derecho de propiedad— en su inciso segundo sustituyeron la expresión “utilidad del Estado”, como causal justificativa de la expropiación, por un concepto mucho más amplio, como es el de “utilidad pública”. Esta sustitución implicó una importante innovación y reveló la presencia relativamente activa del concepto de bien común; sin embargo, fue el inciso tercero el que desarrolló de mejor manera este principio, al someter el ejercicio del derecho de propiedad “a las limitaciones o reglas que exijan el manteamiento y el progreso del orden social” y al facultar a la ley para “imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública a favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública”¹⁶². Según el constituyente José Guillermo Guerra, el numeral en comento introdujo en la Constitución de 1925 el concepto de función social de la propiedad, por influencia directa de la Constitución alemana de Weimar de 1919 y de las escuelas socialistas que le dieron forma. De esta manera, el nuevo calificativo que se le otorgó al derecho de propiedad permitió comprender que éste no responde exclusivamente al interés individual, sino que por el contrario, se encuentra subordinado a los intereses colectivos¹⁶³.

¹⁶¹ Guerra, José Guillermo. *La constitución de 1925*. Balcels & Co., Santiago, 1929. p. 142.

¹⁶² Al respecto, Gómez, Juan Carlos. *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*. LOM, Santiago, 2004. pp. 113 y ss.

¹⁶³ Guerra, José Guillermo. Op. cit., pp. 125-126.

2.2. Síntesis del programa de gobierno

Bajo el lema de campaña *Revolución en Libertad*, el Partido Demócrata Cristiano quiso materializar su propuesta de gobierno, la cual pretendía, como fin último, conducir al país hacia el desarrollo por medio de un camino comunitario que permitiese “incorporar al pueblo en la estructura orgánica del país”¹⁶⁴. Sin embargo, el concepto de sociedad comunitaria, que era precisamente la meta hacia la cual se encaminaba la *Revolución en Libertad*¹⁶⁵, nunca fue definido con exactitud, y por ese motivo, se generaron una serie de discrepancias en torno al contenido específico de este componente ideológico. Como señala Petras, para un sector de los democristianos, el concepto de *comunitarismo* representaba el ideal de una sociedad socialista, y por esta razón, consideraban la posesión colectiva de los medios de producción y la eliminación de la explotación privada del trabajo como objetivos fundamentales. En cambio, para otros, *comunitarismo* significaba la gestión conjunta de empresarios y trabajadores, en el marco de una economía mixta del tipo de la Democracia Cristiana europea¹⁶⁶. Pese a esta discrepancia teórica, la cual tendría un efecto importante en la postura de los miembros del partido, en relación a las áreas claves de la política de gobierno¹⁶⁷, la idea de la *Revolución en Libertad* logró materializarse a través de un plan concreto de reformas estructurales, que en mayor o menor medida, apuntaban a subvertir el orden establecido y generado por el desarrollo capitalista. En este sentido, el programa de gobierno se caracterizó por combinar “las conocidas propuestas desarrollistas de aumentar el control del Estado sobre los recursos naturales y modernizar las relaciones de propiedad en la agricultura y la redistribución del ingreso, con los cambios fundamentales que debían introducirse en el sistema político para adaptar la estructura institucional a las reformas económicas”¹⁶⁸. De esta forma, ante el diagnóstico de la situación que afectaba al país —la cual fue catalogada por los académicos ligados a la CEPAL como una *crisis integral*— el programa del PDC proponía una gran transformación estructural del sistema social existente, cuyas reformas, en concreto, no apuntaban únicamente a solucionar los desequilibrios

¹⁶⁴ PDC. *El pensamiento de la Democracia Cristiana. Dimensiones del socialismo comunitario*. Talleres Gráficos Corporación, Santiago, 1973. p. 13.

¹⁶⁵ Al respecto, Castillo Velasco, Jaime. *Teoría y práctica de la Democracia Cristiana chilena*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1973. pp. 76 y ss.

¹⁶⁶ Petras, James. *Politics and social forces in chilean development*. University of California Press, Berkley, 1969. pp. 197-198.

¹⁶⁷ Al respecto, Yoccelevzky, Ricardo. Op. cit., p. 307 y ss.

¹⁶⁸ Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Op. cit., p. 142.

económicos, sino que, por el contrario, tenían como propósito final, permitir la participación auténtica del pueblo en la toma de decisiones¹⁶⁹.

Ahora bien, cabe señalar que tanto el concepto de revolución, como sus alcances, formaron parte de una elaboración doctrinaria particular, y por lo tanto, el carácter *revolucionario* de las reformas propuestas a través del programa de gobierno, debe analizarse desde la base ideológica del partido. En este sentido, el concepto de revolución fue entendido por los demócratacristianos como una “mudanza o nueva forma en el estado o gobierno de las cosas”, o en otras palabras, como “un cambio profundo en las estructuras políticas, económicas y sociales de un país”¹⁷⁰. Bajo su propia definición, el PDC se consideraba a sí mismo como un partido *revolucionario*, en cuanto pretendía “cambiar el estilo de la política y hacer profundas transformaciones en el orden existente”, siendo muy claro al señalar que su revolución no era “violenta, ni de fuerza, sino que pacífica y democrática”¹⁷¹. A partir de estos postulados, se puede afirmar, que el contenido práctico de la *Revolución en Libertad*, estaba definido por las reformas económicas, políticas y sociales que se pretendían implementar; pero al mismo tiempo, dichas reformas, y todo su contenido *revolucionario*, se encontraba supeditado a la doctrina particular del PDC, que circunscribía la idea revolucionaria del partido, “al respeto irrestricto por la legalidad e institucionalidad del Estado, y a la promoción de formas y relaciones sociales basadas en los principios comunitarios del socialcristianismo”¹⁷². Asimismo, los demócratacristianos afirmaban que si bien la revolución había significado, en muchos casos, “la pérdida de la libertad y el desconocimiento de los derechos básicos del individuo”, la *Revolución en Libertad*, en cambio, solo podría realizarse “dentro de la legalidad democrática, sin abusos, sin arbitrariedades y sin ahogar la libre expresión de ideologías espirituales y políticas”¹⁷³. De este modo, al limitar y condicionar los objetivos *revolucionarios* del programa, a la doctrina del partido, y específicamente, al principio de legalidad, el PDC estuvo en condiciones de ofrecer un proyecto revolucionario — alternativo y contrapuesto al que se proponía desde la izquierda, que era calificado por sus

¹⁶⁹ Al respecto, Hofmeister, Wilhelm. *La opción por la democracia. Democracia Cristiana y desarrollo político en Chile 1964-1994*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago, 1995. pp. 62-66.

¹⁷⁰ PDC. *El ABC de la Democracia Cristiana*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1962. pp. 27-28.

¹⁷¹ *Ibidem*. p. 28.

¹⁷² Garrido, Pablo. *Revolución en Libertad. Concepto y programa político de la Democracia Cristiana chilena, 1958-1964*. Documento de trabajo N° 2, Programa de Historia de las Ideas Políticas en Chile, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, UDP, Santiago, 2012. p. 8.

¹⁷³ PDC. *Un Programa y un Gobierno*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1967. p. 18.

detractores como violento y antidemocrático— que en base a su propia definición, se realizaría *en libertad*.

De igual forma, el contenido doctrinario elaborado por el PDC, incluyó dentro de sus definiciones programáticas, una conceptualización del modelo de Estado que se pretendía instaurar y una especificación del rol que éste debería asumir, ante la eventualidad de que el partido llegara al poder. Ejemplifican lo anterior, dos de las preguntas más relevantes que se plantearon en sus cuadernos de divulgación doctrinaria, y que en vista de la claridad de su contenido, se citarán en extenso: “¿Debe intervenir el Estado en los asuntos económicos y sociales? El Estado es la organización de todos los miembros de la sociedad, quienes se dan una Constitución y se asignan una autoridad. El Estado, en consecuencia, tiene el derecho, y a la vez el deber, de actuar en todas las cosas que tengan relación con el bien común. El Estado cuida de aquellos asuntos en los cuales la persona humana individualmente considerada, las familias o las entidades intermedias no son capaces de abordar por sí solas, o requieren del poder de la autoridad, y organiza la cooperación de ellas, de manera que las personas, las cooperativas, los sindicatos, los municipios y las regiones alcancen su desarrollo y expansión; ¿Qué otra misión tiene el Estado? El Estado debe promover la justicia social, resguardar los derechos de la persona humana y coordinar la acción de todos los miembros de la nación políticamente organizada, tanto en lo interno, como en lo externo, a fin de actuar positivamente en la comunidad mundial. El estado, en especial en los países en sub-desarrollo, debe ser el motor que impulse el desarrollo económico, para lo cual debe ejercer su función de planificar, orientar y dirigir la economía para obtener el integral aprovechamiento de los recursos de la Nación y un ritmo acelerado de crecimiento que permita elevar el nivel de vida del pueblo”¹⁷⁴.

En base a estos postulados, se puede sostener que el modelo de Estado propuesto por los demócratacristianos, se caracterizó por exhibir un aumento y una diversificación de las funciones que tradicionalmente se le reconocían a éste, además de atribuirle un deber genérico de intervención en todas en aquellas áreas determinantes para el desarrollo de la sociedad, y de establecer un fin específico hacia donde debía apuntar su campo de actuación, que no es otro que la consecución del bien común. Demuestran lo anterior, las propias palabras del presidente Eduardo Frei Montalva, quien en su primer mensaje presidencial, afirmaba que “para cumplir

¹⁷⁴ PDC. *El ABC de la Democracia Cristiana*. Op. cit., pp. 9-10.

el mandato del electorado y poder realizar el programa que he propuesto al país, resulta indispensable reformar el Estado a fin de que éste, como entidad dinámica, activa y rectora del bien común, especialmente en lo económico social, tenga la organización y atribuciones que requiere para realizar sus fines específicos”¹⁷⁵.

En vista de que el estudio pormenorizado de la totalidad del programa implementado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, superaría con creces los límites de la presente investigación, a continuación se realizará una revisión substantiva de aquellas reformas que posibilitaron la transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales que existían en el país.

2.2.1. Reforma agraria y sindicalización campesina

Durante la campaña electoral, Eduardo Frei Montalva había criticado duramente las limitaciones de la reforma agraria impulsada por Jorge Alessandri (1958-1964) y había prometido que introduciría, a la brevedad, una nueva ley de reforma agraria integral, cuya ambiciosa meta proyectaba la creación de 100.000 nuevos propietarios¹⁷⁶. Sin embargo, los desacuerdos dentro del gobierno, la oposición tanto de la derecha como de la izquierda y el intenso debate parlamentario, demoraron la aprobación de la nueva legislación hasta 1967. Sus objetivos principales apuntaban a “la redistribución de las tierras con el fin de modernizar los procesos productivos y aumentar sustancialmente la producción agrícola, reduciendo de esta manera la presión sobre la balanza de pagos; a la vez que aspiraba a cumplir con lo que se consideraba un principio de justicia, entregando tierras a quienes la trabajaban, los campesinos, para elevar de este modo su nivel de vida y abrirles el camino para una plena autonomía personal”¹⁷⁷. No obstante, para poder cumplir con los objetivos planteados, era indispensable que los trabajadores agrícolas se involucraran activamente en el proceso político, y por esta razón, acompañaba al proyecto de reforma agraria, la idea de legalizar cabalmente a los sindicatos rurales, cuya formación había sido obstaculizada, en la práctica, durante la administración de González Videla en 1947. En este sentido, la nueva legislación

¹⁷⁵ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1965. p. 79.

¹⁷⁶ PDC. *Un Programa y un Gobierno*. Op. cit., p. 107.

¹⁷⁷ Correa Sutil, Sofía *et al.* Op. cit., p. 248.

del agro demostró ser uno de los mayores logros políticos del gobierno de la Democracia Cristiana, al combinar un programa de redistribución de la tierra con la extensión de derechos a los trabajadores agrícolas, que hasta ese entonces se hallaba al margen del sistema. Así pues, en palabras del presidente Eduardo Frei Montalva, la reforma agraria representaba “un cambio profundo en la estructura de la tenencia de la tierra, en el orden social y la incorporación plena del campesinado a la vida del país”¹⁷⁸.

La promulgación de la Ley N° 16.640, en julio de 1967, vino a radicalizar el proceso de reforma agraria que se había implementado hasta ese momento, al considerar la extensión de los predios como causal de expropiación, en reemplazo de lo establecido en la antigua Ley N° 15.020 —aprobada durante el gobierno de Jorge Alessandri en 1962— la cual solo permitía la expropiación de las tierras mal explotadas. Asimismo, la nueva legislación proponía una extensión máxima de 80 hectáreas de riego básico, y por lo tanto, cualquier predio que superara dicha extensión sería susceptible de ser expropiado. A esta causal de expropiación se agregaron otras como las tierras abandonadas, las propiedades resultantes de divisiones posteriores al 4 de noviembre de 1964 que no se hubiesen materializado, las tierras de propiedad de personas jurídicas y las ofrecidas voluntariamente por sus dueños¹⁷⁹. En lo referente a la compensación económica, cabe señalar que el monto indemnizatorio se calculaba sobre la base del avalúo fiscal de cada predio, más el valor de las mejoras que no estuviesen comprendidas en dicho avalúo, y sólo se pagaba al contado el 10 por ciento de la suma total¹⁸⁰. El saldo resultante se cancelaba a lo largo de 25 años por medio de bonos de la reforma agraria de distinta clase. Además, los predios expropiados eran sometidos a un sistema de transición denominado *asentamiento*¹⁸¹, que tenía algunas características de cooperativa, pero que estaba estrictamente controlado y asesorado por agencias del Estado. “Al cabo de un periodo de tres a cinco años, los miembros de los *asentamientos* podían elegir entre la división de la tierra en parcelas individuales o el establecimiento de formas de explotación comunitarias similares a las cooperativas”¹⁸².

De acuerdo a cifras entregadas por Wilhelm Hofmeister, desde que Frei asumió el gobierno, hasta junio de 1967, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) expropió 495

¹⁷⁸ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 50.

¹⁷⁹ Véase los artículos 3 y siguientes de la Ley N° 16.640.

¹⁸⁰ Véase los artículos 42 y siguientes de la Ley N° 16.640.

¹⁸¹ Según la definición del inciso segundo del artículo 66 de Ley N° 16.640, los asentamientos representaban “la etapa transitoria inicial de la organización social y económica de los campesinos”.

¹⁸² Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Op. cit., p. 150.

haciendas, con una superficie total de 1,2 millones de hectáreas¹⁸³. Adicionalmente, bajo la nueva legislación, es decir, entre 1967 y fines de 1970, la CORA expropió 913 fundos, con una superficie de 2,3 millones de hectáreas, de las cuales 171.200 hectáreas correspondían a tierras de regadío. En resumen, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se expropiaron en total 1408 predios, con una superficie total de 3,65 millones de hectáreas, dentro de las cuales 291.000 correspondían a tierras de regadío, equivalentes a un 18 por ciento de las tierras agrícolas de regadío en Chile. Al mismo tiempo, se crearon cerca de 1.000 asentamientos, los cuales albergaron a un total aproximado de 28.000 familias¹⁸⁴.

Junto con la ley de reforma agraria, en 1967 se aprobó también la Ley N° 16.625, que permitía la constitución de sindicatos campesinos. Si bien es cierto que el ordenamiento chileno ya contaba con una ley de sindicalización campesina desde 1947, las condiciones que en ella se fijaban habían dejado al 83 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola, sin posibilidad de organizarse en sindicatos, en vista de que dicha ley, en la práctica, tenía la intención de evitar, y no de alentar, la formación de tales sindicatos¹⁸⁵. “Siguiendo la misma línea que las condiciones impuestas para la formación de sindicatos en la industria, los sindicatos agrícolas solo podían organizarse sobre la base de cada fundo o hacienda, debían contar con un mínimo de 20 trabajadores permanentes en él y quienes ocuparan los puestos directivos del sindicato debían saber leer y escribir y haber permanecido en el mismo fundo por un cierto número de años”¹⁸⁶. La nueva ley en cambio, junto con levantar los obstáculos existentes, proveía de un estatuto legal y de financiamiento para las organizaciones sindicales que existían de hecho, surgidas en los años anteriores, además de permitir el agrupamiento de sindicatos a nivel comunal y nacional y de autorizar “la existencia de más de un grupo de sindicatos en cada comuna”¹⁸⁷. De esta manera, la formación de diversas confederaciones de sindicatos rurales, reconocidas legalmente después de 1967 —como lo fueron la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas *El Triunfo Campesino de Chile*, vinculada al gobierno y a la Democracia Cristiana; la Confederación Nacional de Campesinos e Indígenas *Ranquil*, influida por los partidos Socialista y Comunista; y la Confederación Nacional Sindical Campesina *Libertad*, situada a la derecha de las otras dos— reflejaron la

¹⁸³ Hofmeister, Wilhelm. Op. cit., p. 85.

¹⁸⁴ *Ibidem*. p. 88.

¹⁸⁵ Al respecto, Angell, Alan. *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. ERA, México, 1974. pp. 251 y ss.

¹⁸⁶ Yocelevezky, Ricardo. Op. cit., p. 193.

¹⁸⁷ *Ibidem*. p. 194.

competencia que existía entre los partidos políticos por conquistar la militancia del campesinado.

A partir de la nueva legislación del agro, “el panorama social en el campo experimentó cambios dramáticos [...] a medida que se multiplicaban las organizaciones campesinas de toda clase. Hacia el fin de 1967, alrededor de 50.000 campesinos se había organizado en 21 federaciones provinciales reconocidas. Al final de la administración de Frei, algo así como el 50 por ciento de la fuerza de trabajo rural había sido incorporada en alguna clase de organización laboral”¹⁸⁸. Según cifras entregadas por Timothy Scully, mientras al comienzo de la administración de Frei los trabajadores organizados en el campo representaban solo el 0,7 por ciento del total de la fuerza de trabajo sindicalizada, en 1970, los trabajadores rurales sindicalizados representaban más del 20 por ciento del total de la fuerza de trabajo sindicalizada¹⁸⁹. El impacto de la nueva ley de sindicalización campesina fue notable y la velocidad del proceso de sindicalización reflejó el nivel de movilización política que prevalecía en el campo, gracias a que la Ley N° 16.625 “permitía prácticamente a cualquiera que estuviera involucrado en actividades agrícolas crear o unirse a un sindicato”¹⁹⁰. Así, de los 24 sindicatos campesinos que en 1964 comprendían 1.658 trabajadores, se aumentó en 1968, a 369 sindicatos con 83.472 miembros, llegando en 1969 a 421 sindicatos que agrupaban a 104.666 campesinos¹⁹¹.

2.2.2. *Reforma constitucional del derecho de propiedad*

“La socialización o democratización de la propiedad privada fue uno de los tópicos mayormente discutidos durante la elección presidencial de 1964. Aunque no lo fue en forma directa, sino más bien, en forma indirecta, ya que estaba siempre detrás de la discusión sobre la reforma agraria”¹⁹². En este sentido, cabe señalar que tanto el programa político del PDC, como el del FRAP, planteaban la redistribución de la propiedad agrícola mediante la reforma agraria, y con ese fin, la modificación del derecho de propiedad vigente. Una vez electo

¹⁸⁸ Scully, Timothy. Op. cit., p. 205.

¹⁸⁹ *Ibidem*. pp. 205-206.

¹⁹⁰ Faúndez, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad. Chile, 1831-1973*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2011. pp. 190-191.

¹⁹¹ Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional, Segunda Parte*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1970. p. 265.

¹⁹² Gómez, Juan Carlos. Op. cit., p. 251.

presidente, Eduardo Frei nombró una comisión de juristas especialistas en temas constitucionales, para que redactasen un proyecto de reforma constitucional que incluyera la reforma del derecho de propiedad, en vista de que, con el estatuto que lo regía en aquel momento, no era posible llevar a efecto la reforma agraria, ni el plan de vivienda y remodelación urbana que conformaban su programa. Por estos motivos, el PDC consideraba que era necesario realizar una reforma constitucional que, junto con reconocer categóricamente el derecho de propiedad, reafirmara la función social de la propiedad y otorgara al Estado “los medios para ponerla al alcance de la mayoría de los chilenos, disponiendo mecanismos más ágiles para hacer efectivas las expropiaciones”¹⁹³.

El 30 de noviembre de 1964, el presidente Eduardo Frei Montalva envió al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional, el cual, junto con otras materias, buscaba modificar la garantía del derecho de propiedad. Después de advertir la necesidad de remozar el texto constitucional e incorporar a él las nuevas ideas a tono con las actuales necesidades del pueblo y con los conceptos predominantes de la época, el mensaje presidencial del referido proyecto, consideraba, entre los objetivos fundamentales de las enmiendas que se presentaban, el siguiente: “7º- Estimular la función social del derecho de propiedad y proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para realizar, con autorización legislativa, las grandes reformas que son necesarias para hacer accesible la propiedad a la mayoría de los chilenos”. Más adelante, el texto presidencial indicaba que “la garantía constitucional que asegura a todos los habitantes el derecho de propiedad resulta una burla si en la práctica es inaccesible para las grandes mayorías”. Por esta razón, señalaba que dentro de las tareas fundamentales del Gobierno se encontraba la de “abrir al mayor número la posibilidad real de ser propietario, sea de su propia casa o de un predio que trabaje, tarea que ha de realizarse mediante el plan de vivienda, la remodelación urbana y la reforma agraria. Para esto es ineludible modificar el régimen anacrónico que impera en materia de expropiaciones, dando al legislador mayor latitud para determinar las normas por las cuales se rija la determinación y forma de pago de la indemnización y la toma de posesión del bien expropiado”¹⁹⁴.

La presentación de este proyecto de reforma constitucional dio origen a una extensa discusión parlamentaria, la cual se prolongó por más de dos años y se centró,

¹⁹³ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 79.

¹⁹⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 16.615*. Modifica la Constitución Política del Estado. p. 16. Disponible en: <http://s.bcn.cl/24gtc> [Fecha de consulta: 10.04.2018].

fundamentalmente, en las implicancias de la introducción del concepto de función social en la disciplina constitucional del derecho de propiedad privada ¹⁹⁵. Específicamente, las modificaciones que a lo largo de las diferentes discusiones fueron introducidas al numeral 10 del artículo 10 de la Constitución, se referían principalmente a tres temas: “1) el rango de los diversos tipos de propiedad que pasarían a ser expropiables en los términos de esta reforma; 2) quién decidiría el monto de la compensación que debía pagarse al propietario expropiado, y 3) las formas de pago de esta compensación”¹⁹⁶.

La decisión adoptada en el Senado, en el sentido de aislar la modificación de la garantía constitucional del derecho de propiedad, de la discusión relativa a la reforma constitucional general, permitió la dictación —con fecha 20 de enero de 1967— de la Ley N° 16.615, que sustituyó íntegramente la redacción del artículo que había sido introducida por la antigua Ley N° 15.295 del 8 de octubre de 1963. En esta perspectiva, la modificación del texto constitucional produjo un cambio significativo en el contenido de la garantía del derecho de propiedad que existía hasta entonces, pues, en su nueva redacción, “ya no se garantiza la inviolabilidad de todas las propiedades, sino que *el derecho de propiedad en sus diversas especies*, incorporando expresamente el concepto de *función social*”¹⁹⁷. Al respecto, cabe señalar que el mismo artículo se encarga de definir dicho término, al disponer que “La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”.

Destaca también, dentro de los aspectos más importantes de la reforma en comento, la ampliación de las limitaciones al dominio que se habían impuesto anteriormente, por medio de la Ley N° 15.295. Como indica uno de los principales artífices del proyecto, el entonces Subsecretario de Justicia, Enrique Evans de la Cuadra, “esta reforma constitucional cambió fundamentalmente el estatuto del derecho de propiedad. La ley podrá en lo sucesivo,

¹⁹⁵ Al respecto, Gómez, Juan Carlos. Op. cit., p. 289 y ss.

¹⁹⁶ Yocelevzky, Ricardo. Op. cit., p. 246.

¹⁹⁷ Cordero, Eduardo. *La dogmática constitucional de la propiedad en el Derecho chileno*. En Revista de Derecho, vol. 19, n° 1. Valdivia, 2006. pp. 131-132.

establecer limitaciones y obligaciones al dominio para asegurar su función social, término nuevo en la Constitución, y hacerla accesible a todos”¹⁹⁸.

Asimismo, el artículo 10 número 10 de la Constitución estableció que por ley, se podrá reservar al Estado —cuando el interés de la comunidad nacional lo exija— “el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, en tanto sean declarados por ley, de importancia preeminente para la vida económica social, o cultural del país. También dispuso la facultad de reservar mediante ley para el dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio y expropiar para incorporarlas a dicho dominio las que sean de propiedad particular”¹⁹⁹. En este último caso, los propietarios expropiados mantenían el uso en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento. Finalmente, el texto constitucional estipuló condiciones especiales para los casos de expropiación de predios rústicos, al referirse sobre el monto indemnizatorio correspondiente, las condiciones y los plazos para su pago; materias que luego la ley de reforma agraria, publicada en julio del mismo año, se encargaría de desarrollar de manera más extensa en sus artículos 42 y siguientes.

2.2.3. Plan de vivienda

La situación habitacional del país, al iniciarse el periodo de gobierno del presidente Frei, era bastante compleja, debido a diversos factores que se habían acumulado por más de medio siglo²⁰⁰. “La presión por terrenos o viviendas había desatado algunas *tomas de terrenos*, que ya se habían convertido en poblaciones establecidas. [...] El nivel de actividad de la industria de la construcción era bajo y orientado hacia sectores de ingresos medios y altos”²⁰¹. La búsqueda de una solución para el problema habitacional y la creciente activación de los pobladores sin casa, había superado abiertamente el marco legal establecido. Ante este escenario, el programa de la *Revolución en Libertad* contemplaba un plan de vivienda cuyo objetivo principal era la construcción de 360.000 viviendas en 6 años, dos tercios de las cuales

¹⁹⁸ Evans de la Cuadra, Enrique. *Los derechos constitucionales*, vol. III. 2ª ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999. p. 218.

¹⁹⁹ Figueroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña...* Op. cit., p. 11.

²⁰⁰ Al respecto, Yocelvezky, Ricardo. Op. cit., p. 204 y ss.

²⁰¹ Lavados, Iván. *Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980*. Cuadernos CEPAL-ILPES-UNICEF sobre políticas sociales, Santiago, 1983. p. 127.

estarían destinadas a los grupos de bajos ingresos y solo el tercio restante a los sectores medio y alto²⁰². Para cumplir con dichos objetivos, se adoptaron diversas medidas destinadas a enfrentar tanto los problemas legales, como aquellos relativos a las deudas acumuladas por la población con el sistema de viviendas. En esta perspectiva, como señala Garcés, se consideró especialmente la situación de los deudores de la Corporación de la Vivienda (CORVI), a quienes se les rebajó la tasa de interés por deudas hipotecarias reajustables. Conjuntamente se aumentó la bonificación estatal de los dividendos de viviendas de erradicación y se otorgaron mayores facilidades para los deudores morosos. Por otro parte, se aceleraron los otorgamientos de títulos de vivienda a los asignatarios de la CORVI y se presentaron programas especiales, como el de radicación y erradicación de familias que vivían en condiciones de insalubridad y hacinamiento, y el de autoconstrucción, los cuales quedaron a cargo de la Fundación de la Vivienda y de la CORVI²⁰³.

El plan de vivienda también consideraba dentro de sus medidas, la creación de una nueva Secretaría de Estado que coordinaría la acción del gobierno en materia habitacional, razón por la cual, tras la aprobación de la Ley N° 16.391 en diciembre de 1965, se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Esta institución permitiría centralizar la planificación nacional de la vivienda y el desarrollo urbano, y al mismo tiempo, descentralizar su ejecución; haciendo posible “por primera vez, la formulación y aplicación de una política coherente y sostenida en esta materia”²⁰⁴. Concretamente, el nuevo ministerio tuvo entre sus tareas, “la de establecer el control y orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias”²⁰⁵. El debate parlamentario en torno al proyecto de ley que creó el MINVU, permitió además, visibilizar la posición que el PDC había asumido en relación a la vivienda, dado que, durante la discusión en sala —cuando el proyecto se encontraba en su primer trámite constitucional— el diputado Marino Penna expuso lo que a juicio de su partido, eran los principios fundamentales que orientaban su programa habitacional. En su intervención, el diputado

²⁰² Véase Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 40.

²⁰³ Garcés, Mario. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*. LOM, Santiago, 2002. pp. 294-296.

²⁰⁴ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 45.

²⁰⁵ Hidalgo, Rodrigo. *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias especiales*. En De Mattos, Carlos et al. *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?* Ediciones SUR, Santiago, 2004. p. 220.

democratacristiano señalaba que la vivienda debía ser considerada “un bien de primera necesidad a que tiene derecho toda familia”, razón por la cual, debía “estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera fuera su nivel socioeconómico”, sin perjuicio de que la atención preferente del Estado se enfocaría “a los grupos humanos de escasos recursos”. Además, afirmaba que la vivienda debía “reunir condiciones mínimas aceptables” que permitiesen el desarrollo, tanto de la familia como de la comunidad; agregando al respecto, que la solución del problema habitacional debía necesariamente “contar con la iniciativa y participación de los afectados”, y que el Estado debía fomentar “esta participación de la comunidad, estimulando y dando cauce a todos los recursos sociales, técnicos y económicos que permitan aprovechar el potencial humano disponible”²⁰⁶.

De esta primera presentación del plan de vivienda, se desprenden dos conceptos esenciales: la necesidad de enfrentar, por una parte, el *déficit* habitacional, que a estas alturas era una manera histórica de abordar el problema de la vivienda; y la utilización del programa “como un importante instrumento de redistribución del ingreso”²⁰⁷. Una diferencia importante con los anteriores programas habitacionales de carácter popular, fue el énfasis que se dio al equipamiento comunitario que debían tener las viviendas, al ser consideradas desde una perspectiva global. En este sentido, el programa habitacional propuesto por el PDC no solo contemplaba la construcción de viviendas, sino la de conjuntos habitacionales que incluyeran infraestructura y equipamiento comunitario en su dotación interna, tales como escuelas, centros asistenciales, campos deportivos, entre otros²⁰⁸.

Ahora bien, cabe señalar que la intención original de edificar 360.000 casas de construcción sólida definitiva, solo pudo mantenerse durante los primeros años del gobierno. “En 1967 el programa se reformuló con metas que preveían 360.000 *soluciones habitacionales*. A partir de este cambio de objetivo, se observó un continuo descenso de los estándares habitacionales”²⁰⁹, motivado principalmente por el recrudecimiento de la inflación. Por otra parte, la movilización social fue adquiriendo una progresión notoria, especialmente a través de la demanda de soluciones habitacionales. A este aspecto contribuyeron tanto la acción de la *Promoción Popular*, impulsada por el propio gobierno —la cual será analizada en

²⁰⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 16.391*. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. p. 20. Disponible en: <http://s.bcn.cl/1uv39> [Fecha de consulta: 10.04.2018].

²⁰⁷ Palma, Eduardo y Andrés Sanfuentes. *Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)*. En Revista EURE, vol. 6, n° 16. Santiago, 1979. p. 32.

²⁰⁸ Véase Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 41.

²⁰⁹ Palma, Eduardo y Andrés Sanfuentes. Op. cit., p. 35.

el próximo capítulo— como la de los partidos de oposición, dando “origen a presiones crecientes, sobre todo a través de las tomas de terreno”²¹⁰. El gobierno tuvo, entonces, que ajustar su plan de vivienda a estas nuevas condiciones, expandiendo el alcance de la denominada *Operación Sitio*, que se convirtió en un masivo programa de *soluciones habitacionales* y autoconstrucción, el cual “consistió en la entrega de sitios urbanizados, una instalación sanitaria mínima y mediaguas u otro tipo de vivienda económica a familias de escasos recursos y en extrema necesidad de habitación”²¹¹. Como era de esperarse, las metas de edificación propuestas por el gobierno no llegaron a alcanzarse. Sin embargo, se logró un porcentaje importante de cobertura de las mismas, lo cual significó, según cifras entregadas por Rodrigo Hidalgo, la construcción de 230.000 viviendas y la iniciación de cerca de 240.000, de las cuales un 55,3 por ciento estuvo bajo la responsabilidad del sector público²¹². Si a estas cifras totales se agregan las 71.000 *Operaciones Sitio* que se entregaron durante el periodo, el número global de *soluciones habitacionales*, más viviendas terminadas, llega en el lapso en cuestión, a 311.000 unidades, de las 360.000 proyectadas originalmente²¹³.

2.2.4. Reforma educacional

La preocupación del PDC por la situación educativa del país se remonta a las discusiones programáticas sostenidas durante varias décadas dentro del partido, e incluso previamente, al interior de la Falange. A pesar de que hasta mediados de los años 50 existían escuelas básicas en todo el país y se había ampliado el acceso a las escuelas secundarias, hacia 1964, el diagnóstico del panorama educacional era bastante desalentador. Los estudios realizados, entre 1962 y 1964, por la Comisión de Planteamiento Integral de la Educación Chilena, señalaban que un alto número de niños en edad escolar, cuya cantidad no es precisa, pero que parece superior a los 180.000, estaban al margen del sistema escolar, donde la tasa de deserción era cercana al 50 por ciento, en primero y segundo básico, y el número de analfabetos mayores de 15 años llegaba casi 1.500.000 personas. Conjuntamente, la deserción en los estudios medios alcanzaba casi el 75 por ciento y el acceso a las universidades era extremadamente limitado, donde además de tener una tasa de deserción cercana al 40 por

²¹⁰ *Ibidem*. p. 36.

²¹¹ Garcés, Mario. Op. cit., p. 301.

²¹² Hidalgo, Rodrigo. Op. cit., p. 222.

²¹³ *Ibidem*. p. 223.

ciento, los hijos de obreros y campesinos no alcanzaban a constituir el 3 por ciento de los ingresados a la educación superior²¹⁴.

Debido a esta grave y compleja situación, el gobierno de Frei adoptó, desde un primer momento, “la política de conceder a la educación la primera prioridad, dado su valor como herramienta para un vasto programa de desarrollo social y económico del país”²¹⁵. Tal criterio permitió precisar la aplicación inmediata de planes a corto plazo y establecer la programación orgánica, a mediano plazo, de una reforma integral a la educación. Dicha reforma contó con el apoyo de la totalidad de los partidos políticos, que “reconocieron la necesidad imperiosa de una reforma amplia del sistema educativo”²¹⁶, convirtiéndose en una de las medidas más eficaces del gobierno demócratacristiano. Además, tuvo una implementación relativamente sencilla, en vista de que las principales innovaciones que se proyectaron, fueron introducidas mediante decretos presidenciales que no necesitaron la aprobación del Congreso.

Los pilares fundamentales que guiaron la reforma educacional —según lo señalado en el sexto mensaje presidencial— fueron los siguientes: 1) Las garantías educacionales: orientadas a lograr una efectiva igualdad de oportunidades en cuanto al ingreso, permanencia y ascenso en el sistema escolar, como características esenciales de un sistema de educación verdaderamente democrático. De este modo, mediante su protección, el derecho a la educación y a la cultura conseguiría una existencia real y su extensión alcanzaría a todas las personas, sin otro límite que el de las capacidades personales; 2) La responsabilidad socio-cultural: referente al rol decisivo que compete a la educación en la incorporación del individuo a la vida de la comunidad, como factor determinante del cambio social; 3) La formación para la vida activa: la cual responde a la necesidad de proporcionar al país los diversos niveles de recursos humanos necesarios para su progreso, en la cantidad y calidad adecuadas; y 4) La educación como proceso de toda la vida: correspondiente a una concepción de la formación de las personas, entendida como un proceso que se ha de prologar a través de toda su existencia²¹⁷.

Naturalmente, la implementación de la reforma educacional implicó un importante aumento del gasto fiscal en el sector. Su distribución en las distintas modalidades de enseñanza —según cifras entregadas por Iván Lavados— expuso la prioridad otorgada a la

²¹⁴ Véase Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje... Segunda Parte*. Op. cit., pp. 7-8.

²¹⁵ *Ibidem*. p. 10.

²¹⁶ Hofmeister, Wilhelm. Op. cit., p. 78.

²¹⁷ Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje... Segunda Parte*. Op. cit., p. 10.

educación primaria, que absorbió un promedio de 40 por ciento del gasto total en educación durante este periodo, mientras que la segunda prioridad la tuvo la enseñanza superior con un promedio de 28 por ciento. La cobertura de la enseñanza básica fue de un 86 por ciento al final del periodo, porcentaje que se obtuvo con un crecimiento anual de la matrícula básica fiscal del 5,4 por ciento promedio, lo que refleja un aumento de la matrícula de 1.699.100 niños en 1965, a 2.040.000 en 1970. La educación media también recibió una atención significativa por parte del Estado, aumentando su población escolar de 144.600 a 302.100 estudiantes, con un crecimiento del 16 por ciento anual de la matrícula, incluyendo la enseñanza particular. Asimismo, la enseñanza técnico-profesional creció en un 22 por ciento promedio anual, mientras que la científico-humanista lo hizo en un 13,5 por ciento. Por otra parte, se extendió la asistencialidad escolar tanto a la enseñanza básica y media como a la universitaria. En la educación básica y prebásica la proporción de estudiantes atendidos con desayunos-meriendas diarios alcanzó un 61,9 por ciento y con almuerzo-comidas un 29,4 por ciento²¹⁸. “Con el objeto de que los alumnos no solo pudieran matricularse, sino también permanecer en la escuela y seguir estudiando, en 1965 se modificó la estructura del sistema escolar. Desde entonces, la enseñanza básica comprende 8 años (antes seis) para todos los alumnos entre los 6/7 y 14/15 años de edad”²¹⁹. Adicionalmente, se construyeron aproximadamente unas 3.000 nuevas escuelas hasta 1970 y se implementaron programas de instrucción y capacitación para profesores. Como era de esperarse, “el número creciente de alumnos de enseñanza media repercutió en las ocho universidades del país, en las que el número de estudiantes aumentó a más del doble: de 35.000 (1964) a 79.000 (1970)”²²⁰.

Por último, cabe mencionar que la estructura del Estado para enfrentar el tema educacional se había mantenido sin mayores modificaciones desde 1927. Por ello, la reforma educacional reflejó los esfuerzos del gobierno por fortalecer el rol del Estado en la educación y además significó el crecimiento de una institucionalidad capacitada para llevar a cabo tales reformas. En este sentido, los componentes más relevantes de la reforma educacional fueron los siguientes: “i) Incorporación al sistema educativo estatal de la educación preescolar; ii) Reforma del currículum educativo; iii) Adecuación del personal del magisterio al nuevo sistema; iv) Accesibilidad de sectores marginales a la educación media y técnico profesional mediante un sistema especial de becas; v) Desarrollo de sistemas educativos especiales para

²¹⁸ Lavados, Iván. Op. cit., pp. 75-76.

²¹⁹ Hofmeister, Wilhelm. Op. cit., p. 79.

²²⁰ *Ibidem*. p. 80.

niños con problemas de aprendizaje; vi) Plan nacional de construcciones escolares; vii) Creación del Fondo Nacional de Educación; viii) Regionalización del sistema educativo”²²¹. Finalmente, dentro de las instituciones creadas para desarrollar los programas y propósitos planteados por la reforma, destaca la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), creada como un servicio descentralizado y dependiente del Ministerio de Educación, encargado de proporcionar asistencia social y económica a los escolares para hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación; el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), organismo técnico para la capacitación académica de los docentes; y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), concebida como una corporación de derecho público autónoma, encargada de planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar el funcionamiento de los jardines infantiles²²².

²²¹ Lavados, Iván. Op. cit., p. 78.

²²² Al respecto, Amar, Mauricio. *Eduardo Frei Montalva y el espíritu de la educación*. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Eduardo Frei Montalva: fe, política y cambio social*. Ediciones BCN, Santiago, 2013. p. 234.

CAPÍTULO III. La Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias

Dentro de las reformas estructurales que conformaron el programa de gobierno de la Democracia Cristiana —las cuales fueron analizadas en su mayoría en el capítulo anterior— la *Promoción Popular* destaca, sin lugar a dudas, como una de las políticas sociales más relevantes del período y como uno de los pilares fundamentales de la *Revolución en Libertad*. En este sentido, el énfasis de la *Promoción Popular* estuvo puesto en lograr un mayor nivel de integración e inclusión social y en conseguir el empoderamiento de los pobres urbanos, principalmente, mediante la creación de nuevos mecanismos de participación que pudiesen asegurar que las demandas de la comunidad fueran canalizadas, de manera efectiva y con prontitud, hacia las autoridades públicas. Asimismo, bajo el lema de la *Promoción Popular*, se agruparon un conjunto de medidas destinadas a conseguir la efectiva organización de los sectores marginados de la sociedad, con el objeto de democratizar el orden institucional existente.

El estudio específico de esta política social, se ha reservado para este último capítulo, debido a la repercusión que tuvo su implementación, en el proceso de transformación que vivió el modelo de Estado chileno durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva. Por esta razón, en el presente apartado, se realizará un análisis del programa de la *Promoción Popular* y de la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias —el cual contemplará además, algunos elementos útiles para la reinterpretación del contenido y la finalidad de la norma— con el objeto de reconocer en Chile, la existencia de un Estado social de Derecho, a la luz de la función democrática que se le reconoce a los Estados que poseen esta denominación específica.

1. La Promoción Popular

La preocupación del Partido Demócrata Cristiano por vincular el desarrollo económico con el desarrollo social, encuentra su origen en los estudios realizados por diversos economistas ligados a la CEPAL que, como se vio en el capítulo anterior, repercutieron directamente en la evolución intelectual y programática que vivió el PDC a finales de la década del 50. Esta nueva proposición teórica determinó, en gran parte, la naturaleza y el contenido del programa político de la Democracia Cristiana, como lo demuestran las propias palabras del presidente Eduardo Frei, quien en su primer mensaje al Congreso, señalaba que: “La realización del plan de desarrollo económico debe ir acompañado, simultáneamente de un proceso de desarrollo social, sin el cual aquel no solo carecería de sentido, sino que en las condiciones de la sociedad democrática moderna sería técnicamente imposible. No hay para el Gobierno desarrollo económico si no hay simultáneamente una política social bien definida, como asimismo sería imposible el progreso social en una economía estagnada”²²³.

Uno de los componentes fundamentales de la política de desarrollo social implementada durante el mandato de Frei —y uno de los elementos más originales del programa de la *Revolución en Libertad*— fue la *Promoción Popular*, la cual reflejó la intención del gobierno de integrar a ciertos estratos de la población, calificados como *marginales*, en la vida social, económica y política del país. El concepto de *Promoción Popular*, fue elaborado a partir de los estudios e investigaciones realizadas por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), a principios de los años 60. La creación de dicho centro de estudios, vinculado a la Iglesia Católica, fue el resultado de las distintas iniciativas, que la Compañía de Jesús llevó a cabo para fomentar el trabajo social y el desarrollo de las ciencias sociales en América Latina, y particularmente, en Chile.

Específicamente, el programa de la *Promoción Popular*, surgió como una respuesta a la problemática planteada por la *teoría de la marginalidad*, la cual fue desarrollada en Chile por el sociólogo belga y sacerdote jesuita, Roger Vekemans, quién además fue fundador y director del DESAL durante sus primeros años de funcionamiento. Luego de su llegada al país en 1957, Vekemans se puso en contacto con los dirigentes del recién creado Partido Demócrata Cristiano, “quienes a su vez hicieron uso de la influencia de los contactos de

²²³ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 65.

Vekemans con la Democracia Cristiana europea”²²⁴. Asimismo, participó en la creación del Centro Bellarmino y de la Escuela de Sociología de la Universidad Católica, donde se convirtió en mentor de una generación que luego formaría parte de la jerarquía demócratacristiana. Debido a la relevancia que comenzaron a tener, tanto las investigaciones en las cuales participaba, como los estudios que organizaba y dirigía, Roger Vekemans se convirtió en uno de los académicos más influyentes dentro del PDC y en el ideólogo detrás del concepto de cambio social que formó parte esencial del programa de gobierno de Frei. Por esta razón, y con el objeto de tener una mayor comprensión de lo que significó la empresa de la *Promoción Popular*, a continuación se examinarán los presupuestos teóricos de la teoría de la marginalidad elaborada por Roger Vekemans, que permitieron la creación e implementación de este programa de desarrollo social.

1.1. Fundamentación teórica

En primer lugar —como advierte Salazar— cabe señalar que el análisis propuesto por Roger Vekemans, tuvo la particularidad de haber sido construido a partir de la historia de América Latina, y no por deducción del capitalismo industrial o de los estados europeos. Precisamente, este punto de arranque, fue el que le llevó “a explicar la marginalidad en América Latina como resultado directo del impacto que produjo en ella el colonialismo”²²⁵. El análisis de Vekemans, parte del supuesto de que la superposición de la cultura euroibérica sobre la infraestructura demográfica indígena, fue la que generó una profunda escisión, que dividió “a los latinoamericanos en una pequeña sociedad privilegiada y un vasto grupo marginal”²²⁶. Por esta razón, “en cada nivel, sea etnocultural, etnosocial, ecológico, económico o político, existen por ende, vastos sectores de población que se encuentran casi totalmente cortados de la participación en la sociedad, concebida esta como sede de recursos y beneficios y, a la vez, como red de decisiones sociales”²²⁷.

²²⁴ Yocelvezky, Ricardo. Op. cit., p. 106.

²²⁵ Salazar, Gabriel. *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Uqbar editores, Santiago, 2012. p. 212.

²²⁶ Vekemans, Roger y Silva, Ismael. *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. En Vekemans, Roger *et al.* *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Cuadernos de discusión N° 4. DESAL-Troquel, Buenos Aires, 1970. p. 60.

²²⁷ *Ibidem*. pp. 67-68.

Al examinar la metodología empleada por Vekemans, el termino marginalidad aparece como una herramienta conceptual, necesaria para el estudio de la situación social global en América Latina y su repercusión en términos de subdesarrollo. Según su propia definición, dicho término “sugiere la idea de una escisión entre la sociedad y un grupo específico”, agregando que, “esta separación no es, ni puede ser, absoluta, puesto que los grupos marginales pertenecen, de una manera u otra, a la sociedad, al menos de acuerdo con su definición jurídico-territorial. Pero este pertenecer carece de sentido si no se ve actualizado en una participación real”²²⁸. Bajo esta perspectiva, la línea divisoria entre los grupos marginales, y el resto de la sociedad, estaría “constituida por la falta de participación, que se deriva de la falta de pertenencia, producto, a su vez, de la falta de receptividad, es decir, del rechazo por parte de la sociedad instalada”²²⁹.

Al desarrollar dicho concepto, Vekemans identificó tres rasgos constitutivos de la marginalidad. En primer lugar señalaba, que “si se considera a la sociedad como sede de beneficios y recursos sociales, puede verse que los grupos marginales carecen de lo que podría llamarse participación pasiva o receptiva: tienen niveles bajos tanto de productividad como de producción, bajos niveles de vida, bajos niveles de educación y cultura, bajos ingresos, etc”. Por consiguiente, este primer rasgo constitutivo, evidenciaría “la brecha enorme que existe entre los grupos marginales y el acceso a los recursos y beneficios de que gozan las personas que pertenecen a la cultura superpuesta”. En segundo lugar afirmaba, que “al considerar la sociedad como red de decisiones sociales, se comprueba que los grupos marginales carecen de lo que podría llamarse participación activa o contributiva”. Esto debido a que, bajo su situación, no sería posible compartir “las responsabilidades o tareas que deben ser asumidas para la solución de los problemas sociales en general y de sus propios problemas en particular”. Por este motivo, los grupos marginales estarían “desprovistos de organizaciones que los pudieran vincular a la sociedad y que, además, les pudieran proporcionar representatividad frente a las instituciones de la sociedad”. Finalmente sostenía, que estos dos aspectos de la falta de participación, eran expresión de un tercer rasgo constitutivo de la marginalidad, a saber, la falta de integración: “como fenómeno estructural, la falta de

²²⁸ *Ibidem.* p. 69.

²²⁹ *Ibidem.* pp. 69-70.

integración interna es el rasgo clave, que explica la falta de verdaderas organizaciones articuladas entre sí, tanto en lo funcional como en lo territorial”²³⁰.

A partir de este último concepto fundamental, el de la *integración*, Vekemans va a desarrollar su propuesta conocida como *promoción popular*. Según el autor, la desesperación provocada por la crisis que se vivía en América Latina —caracterizada por la marginalidad social y el subdesarrollo— había estimulado dos tipos de reacciones: la proliferación de guerrillas armadas de inspiración marxista, por un lado, y la creación de políticas económicas neo-liberales y mecanismos aislacionistas, por el otro; respuestas que desde su punto de vista, habían generado una grave confusión ideológica²³¹. En base a este diagnóstico, Vekemans va a plantear el concepto de *integración*, como respuesta para superar la grave crisis que afectaba, tanto al continente, en general, como a las distintas comunidades de la región, en particular.

Junto con criticar el enfoque fragmentario, y especialmente economicista, con el que se habían realizado algunos estudios sobre la problemática del desarrollo latinoamericano, Vekemans iba proponer una nueva metodología de trabajo, mediante la cual, se pretendía abordar la realidad latinoamericana desde una perspectiva unitaria²³². Así fue como planteó la necesidad de establecer un punto vista unificador para determinar los elementos claves de la problemática que afectaba al continente. Para conseguir lo anterior, propuso también, relacionar dichos elementos entre sí, a través de una categoría operacional de solución que superara la clásica dicotomía desarrollo-subdesarrollo; la cual fue representada por el binomio marginalidad-integración²³³. Además, como señalaba el autor, dicho concepto de *integración* se encontraba inscrito en una filosofía de la acción, proveniente directamente del cristianismo, en cuanto a su elaboración doctrinal contemporánea, y según su definición, representaba “el proceso por el cual la comunidad logra percibir sus problemas en forma armónica y participa responsable y efectivamente en la solución de los mismos”²³⁴.

A través de este desarrollo teórico, que ha sido examinado de forma muy breve, Vekemans fue capaz de complementar la respuesta integracionista —que la CEPAL había comenzado a promover a principios de los años 60— al incluir un enfoque de tipo social, al

²³⁰ *Ibidem*. p. 70.

²³¹ Vekemans, Roger y Gusti, Jorge. *Tendencias ideológicas y desarrollo latinoamericano*. En Vekemans, Roger et al. *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Op. cit., pp. 21-31.

²³² Vekemans, Roger y Silva, Ismael. *Integración: presupuestos conceptuales y factores sociales*. En Vekemans, Roger et al. *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Op. cit., pp. 44-47.

²³³ *Ibidem*. pp. 48-49.

²³⁴ *Ibidem*. p. 49.

análisis que ya se venía realizando. Esto le permitió, en los hechos, elaborar y formular, desde DESAL, el concepto de *promoción popular*, el cual fue concebido como un mecanismo de integración, y a su vez, como una solución al problema de la marginalidad latinoamericana: “Ante la fundamentación más bien económica dada a la respuesta integracionista por CEPAL-BID, y como complemento de ese punto de vista, DESAL ha propuesto la idea de una promoción popular que proporcione a las bases mismas de la sociedad la posibilidad de integrarse plenamente al actuar social”²³⁵. Bajo esta perspectiva, el énfasis de la *promoción popular* estuvo puesto en la creación de organizaciones de base, las cuales representaban, según el autor, un requisito de incorporación a la sociedad, ya que aseguraban desde dentro de la sociedad instalada, las instituciones apropiadas y las prioridades programáticas indispensables para contrarrestar el rechazo que sufrían los sectores *marginales*²³⁶.

En su análisis, señalaba además, que dicho proceso de *integración*, estaba concebido en dos niveles diferentes de acción: la *integración* hacia adentro, relativa a los grupos marginales, y la integración de la sociedad global, como consecuencia de la *incorporación*. En este sentido, afirmaba que la *integración* hacia adentro, se definía a partir de la *promoción popular* y sus diversas operaciones, las cuales estaban orientadas a la organización de los grupos marginales: “las organizaciones comunitarias se crean para subsanar la falta de integración en las esferas de lo social, de lo cultural, de lo económico. Empero, las comunidades deben también organizarse internamente para estrechar solidariamente sus vínculos interpersonales, definitorios de la comunidad como territorio. También tienen que prepararse para decidir sobre problemas y necesidades comunes (por ej., infraestructuras y equipamiento). Se da aquí el germen de lo que les otorgará representatividad ante las autoridades externas en el momento de la incorporación”²³⁷. Así pues, la *integración* hacia adentro, constituía “un mecanismo indispensable para obtener la participación responsable de los grupos afectados, que se trasforman así en sujetos de su propio desarrollo, en unidad estructural de solidaridades dispersas”²³⁸. Por su parte, el segundo nivel de *integración*, el de la *incorporación*, representaba la necesidad de reestructurar ciertas instituciones, o crear otras nuevas, a fin de lograr la integración de la sociedad global, hasta ahora no constituida. Bajo esta perspectiva, el autor consideraba que los canales de comunicación creados por la

²³⁵ Vekemans, Roger y Gusti, Jorge. *Tendencias ideológicas y desarrollo latinoamericano*. Op. cit., p. 35.

²³⁶ Vekemans, Roger y Silva, Ismael. *Marginalidad, promoción popular e integración...* Op. cit., p. 73.

²³⁷ *Ibidem*. p. 74.

²³⁸ *Idem*.

promoción popular, entendidos como eslabones orgánicos, debían “concebirse de modo tal que hagan factible la colaboración de los protagonistas, extendiendo con ella mucho más allá las solidaridades articuladas, entre las organizaciones de base y la sociedad general”²³⁹.

Ahora bien, el concepto de *promoción popular* desarrollado por Vekemans, consideraba además, que para poder superar la situación de marginalidad, era necesaria la intervención de una agencia externa, debido, entre otras razones, a la *radicalidad* que caracterizaba dicha problemática. Al respecto señalaba, que cualitativamente, la marginalidad se caracterizaba, en primer lugar, por su *radicalidad*: “El hombre y el grupo marginal están afectados por esa marginalidad en tal medida, que son incapaces de auto-liberación. Abandonado a sus propios medios, el hombre marginal es incapaz de auto-realizarse y de auto-organizarse para asegurar, frente a la sociedad global, su participación a la vez activa y pasiva”²⁴⁰. Por esta razón, consideraba que la *radicalidad* de la marginalidad demandaba la creación de agencias promotoras externas, toda vez que los afectados no era auto-suficientes ni podían llegar a serlo, por lo menos en el momento inicial del despegue hacia la *incorporación*²⁴¹.

El principio de subsidiariedad aparece en esta parte de su análisis, como la única alternativa posible para solucionar la aparente contradicción, entre el accionar de las agencias de promoción y la necesidad de auto-realización de los promovidos. Según el autor, el principio de subsidiariedad, debía regir las relaciones entre la agencia externa y los propios afectados: “De no ser así, se incurriría en la contradicción radical de un paternalismo que, en vez de emancipar, serviliza, o pero aún, —en el caso de las autoridades públicas— en el autoritarismo estatal que, en vez de levantar, aplasta, enajenando”²⁴². Pero además, señalaba, que en vista de la emergencia resultante de la amplitud del fenómeno de la marginalidad, era necesario también, que la *promoción popular* se insertara en el actuar del gobierno como cumbre de la comunidad nacional en su carácter global; cuestión que además, involucraba la concesión —que solo podía hacerse a este nivel— de *prioridades* a favor de los marginales: “Estas prioridades deberán ser *programáticas*, en cuanto faciliten la incorporación del marginal

²³⁹ *Ibidem.* p. 75.

²⁴⁰ Vekemans, Roger y Venegas, Ramón. *Marginalidad y Promoción Popular*. En N° 149 Revista Mensaje, Santiago, 1966. p. 220.

²⁴¹ *Ibidem.* p. 221.

²⁴² *Idem.*

al *actuar social*, e *institucionales*, en cuanto faciliten su acceso a la sociedad como *cuerpo social*”²⁴³.

Siguiendo esta línea, Vekemans identificó dos funciones principales de la *promoción popular*, relacionadas con los distintos niveles de *integración social* anteriormente mencionados: la integración interna y la incorporación de los marginados. En cuanto a la integración interna, el autor señalaba que la única forma de superar el estado de marginalidad, era mediante la organización de las solidaridades internas de los marginados, a través de las organizaciones de base: “Las organizaciones de base —término que hace referencia a todos los ciudadanos en la medida en que éstos, por ser sujetos de la vida social, deben incorporarse a toda una red de organizaciones propias de la base societaria— serán el medio que deberá utilizarse para lograr la integración, llegando a constituirse en la médula de la Promoción Popular”²⁴⁴. Sostenía además, que las organizaciones de base debían estructurarse de acuerdo a la doble dimensión característica de la sociedad global, y por consiguiente, debían considerar, en primer lugar, la dimensión *territorial*, que iría desde la unidad local hasta lo comunal, lo zonal, lo regional e incluso lo nacional; y en segundo lugar, la dimensión *funcional*, relativa a diversas actividades, que abarcaban desde lo laboral hasta lo corporativo²⁴⁵. En cuanto a la incorporación de los marginados a la comunidad nacional, afirmaba que esta función estaba directamente relacionada con la falta de participación, tanto activa como pasiva, de los marginales en la sociedad. En consecuencia, más que una función horizontal, como la anteriormente descrita, se trataría de una acción vertical, de colaboración o cooperación entre los marginados y la sociedad. Esta sería una labor propia del Ejecutivo, la cual “consistiría fundamentalmente en asegurar la prioridad programática frente a la sociedad como *actuar social*, y la prioridad institucional frente a la sociedad como *cuerpo social*”²⁴⁶.

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ *Idem.*

²⁴⁵ *Ibidem.* pp. 221-222.

²⁴⁶ *Ibidem.* p. 222.

1.2. Desarrollo programático

A partir de los postulados recién expuestos, “DESAL conceptualizó a *los pobladores*²⁴⁷ como un sujeto social en situación de marginalidad, que requería de una acción global que [...] comprometía tanto su integración interna como la acción de agencias externas y del propio Estado”²⁴⁸. Este concepto de *pobladores*, utilizado por el centro de estudios, proviene del debate que se generó en Chile en torno a la *cuestión poblacional* y al problema del déficit habitacional que afectaba al país desde comienzos del siglo XX. Con el paso del tiempo, además de agudizarse, dichas problemáticas comenzaron a adquirir un nuevo estatus vinculado a la integración social de los sujetos pobres de la ciudad, cuestión que paulatinamente fue constituyendo a los pobladores “en *objeto de estudio* de la ciencias sociales”²⁴⁹. Como era de esperarse, el debate académico sobre la situación en que se encontraba este grupo social se traspasó rápidamente al campo de la política, sobre todo a partir de las ocupaciones ilegales de terrenos, o *tomas*, que comenzaron a aparecer en Santiago a fines de los años 50, y particularmente, con la llegada del Partido Demócrata Cristiano al gobierno en 1964²⁵⁰.

En este contexto, es necesario mencionar que fueron los estrechos lazos que el PDC mantuvo con DESAL, los que le permitieron respaldar científicamente su propuesta política de desarrollo social, a través de las diversas investigaciones elaboradas por dicho centro de estudios a comienzo de los años 60. En efecto, sus propuestas en este ámbito, fueron producto de un aplicación casi literal de la teoría desaliana sobre la marginalidad. Específicamente, el gobierno del presidente Frei enfocó su política social en dos frentes: el habitacional propiamente tal y el de la integración social y política de los pobladores. El primero, como ya se vio, fue abordado a través de un reordenamiento del aparato estatal para enfrentar el problema del déficit y la planificación de la construcción de viviendas, por medio de la creación del MINVU y de un vasto plan de vivienda y de soluciones habitacionales, entre otras medidas. En el segundo frente, el de la integración social, se “buscó poner en práctica muchas de las proposiciones de la *teoría de la marginalidad* en el sentido de promover el desarrollo de

²⁴⁷ Ramón Venegas, Director del Departamento de Promoción Popular de DESAL, afirmaba que el término *pobladores*, comprendía “aquellas grandes masas de seres humanos que, emigrando del sector rural, vienen a establecerse en el sector urbano, en poblaciones, ranchos, villas miserias, callampas, favelas, etc”. Venegas, Ramón. En N° Especial 123 Revista Mensaje. Santiago, 1963. p. 268. Citado en: Garcés, Mario. Op. cit., p. 259.

²⁴⁸ Garcés, Mario. Op. cit., pp. 257-258.

²⁴⁹ *Ibidem*. p. 259.

²⁵⁰ Al respecto, Sabatini Francisco y Guillermo Wormald. *La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad*. En Revista EURE, vol. 30, n° 91. Santiago, 2004. pp. 70 y ss.

la organización poblacional y de crear mecanismos institucionales para la integración de ellas al sistema nacional”²⁵¹. Dentro de las medidas adoptadas en este último frente, destaca el programa de la *Promoción Popular*, y particularmente, la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, que a continuación serán revisadas.

Debido a la gran influencia que tuvieron las propuestas teóricas del DESAL en el desarrollo programático del PDC, el concepto de marginalidad fue utilizado por el gobierno para explicar la crisis de representatividad que afectaba a las organizaciones existentes, y que según su criterio, se manifestaba a través la desorganización y desintegración de un importante sector de la sociedad. Esta situación de marginalidad, que a juicio del presidente representaba una de las características esenciales de las sociedades subdesarrolladas en Latino América y en Chile, fue definida como “la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada y un Estado en forma”²⁵². De acuerdo a la visión de Frei, una exigencia o condición indispensable para lograr el desarrollo económico y la realización de la justicia social que se buscaba conseguir a través del programa de la *Revolución en Libertad*, lo constituía la superación de la democracia meramente formal que existía en el país, mediante “un nuevo modelo de democracia participativa, en el cual se articularían las formas clásicas de la democracia representativa con formas de participación y representación orgánico-corporativas de la base social”²⁵³. Al respecto, declaraba: “Nuestro propósito fundamental y nuestra más importante decisión ha sido crear formas amplias de participación del pueblo en el desarrollo de nuestra comunidad. No solo en la política partidista, que es el cauce tradicional de nuestra democracia formal, sino principalmente en las manifestaciones reales de nuestra vida actual: las del trabajo; las de la vida vecinal y regional; las de las exigencias familiares y culturales básicas; y las de la organización económico-social”²⁵⁴.

En base a este diagnóstico, el gobierno presentó la *Promoción Popular*, como su principal política social para hacer posible la integración de los sectores marginados de la

²⁵¹ Garcés, Mario. Op. cit., p. 260.

²⁵² Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 65.

²⁵³ Riquelme, Alfredo. *Promoción popular y la educación para la participación (1964-1970)*. En N°15 Revista Proposiciones, Santiago, 1987. p. 133.

²⁵⁴ Frei Montalva, Eduardo. *Cuarto mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1968. p. 61.

sociedad. Conjuntamente, asumió las directrices de dicho programa, como parte integral de la filosofía de gobierno, tal y como se señaló en el primer mensaje presidencial: “La filosofía social que inspira a mi Gobierno es abrir los cauces necesarios para que estos grupos debidamente organizados alcancen su integración en la comunidad y puedan incorporarse útilmente al esfuerzo creador y, por consiguiente, al bienestar y al progreso”²⁵⁵. Para lograr dicha tarea, se identificaron tres objetivos fundamentales que debían perseguirse por medio de la acción de la *Promoción Popular*: a) fomentar las organizaciones de base; b) hacer de la tarea de integración social una prioridad programática; y c) provocar cambios institucionales. Respecto a este último punto, declaraba el primer mensaje: “las actuales estructuras jurídicas e institucionales, en vez de disminuir la marginalidad, contribuyen a acentuarla y a impedir el acceso real de las grandes masas a los beneficios de nuestra civilización. En consecuencia, es indispensable estructurar o reestructurar nuestras instituciones a fin de dar acogida a los grupos que le sirven”. Por este motivo, se anunció en la misma declaración presidencial, que el ejecutivo enviaría al Congreso un proyecto de ley destinado “a dar personalidad jurídica a las Juntas de Vecinos e integrarlas y darles representación en el campo municipal”. Siguiendo la misma línea, el mensaje presidencial manifestaba además, la necesidad de perfeccionar y estimular el sistema de cooperativas para darles reales posibilidades de financiamiento; realizar una política de protección a la familia y acentuar la acción de las instituciones culturales y deportivas; y modificar la legislación del trabajo en todo lo que se refiere a la organización sindical para hacerla más libre, más auténtica y para que realmente alcance a todos los trabajadores²⁵⁶.

Ahora bien, cabe señalar, que aun cuando la *Promoción Popular* era considerada como una filosofía de gobierno —es decir, como una orientación general para la administración— lo cierto es que su aplicación involucraba, en los hechos, tareas concretas y específicas, como aquellas que derivadas del apoyo a las organizaciones de base, la preparación de proyectos de ley, así como la realización de acciones de emergencia. Estas últimas, a juicio del presidente, sin ser la sustancia misma de la *Promoción Popular*, debían considerarse como acciones de apoyo y estímulo necesario para integrar a pobladores y campesinos, como de hecho lo fueron: la construcción y equipamiento de sedes vecinales, la dotación de agua potable, la instalación de teléfonos públicos, la capacitación de dirigentes populares, entre otras. No obstante, como

²⁵⁵ Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje...* Op. cit., p. 66.

²⁵⁶ *Ibidem*. p. 67.

bien señala Mario Garcés, en la práctica no existía “una agencia estatal —más allá del apoyo que podían encontrar los pobladores en las redes de asistentes sociales vinculadas al Estado—, que pudiera hacerse cargo de este conjunto de tareas encaminadas a producir la integración de los sectores denominados marginales”²⁵⁷.

Si bien el gobierno de Frei se había planteado como objetivo prioritario de su política social, la organización de los sectores marginados de la sociedad a través de Juntas de Vecinos, Centros de Madres, sociedades y centros artesanales, artísticos, deportivos y juveniles; también consideraba que dichas organizaciones —que según su propia visión debían ser concebidas como autónomas, ya sea de caudillos y partidos, como del propio Estado— no podían desarrollarse sin el apoyo de éste, tanto en el plano legislativo, como en las acciones directas de conformación y fortalecimiento de las organizaciones populares. Por esta razón, “para apoyar y orientar desde el Estado la vasta acción de encuadramiento de los sectores populares urbanos en organizaciones comunitarias, a través de las cuales se canalizaría su participación, posibilitándoles su transformación en protagonistas de la superación de su marginalidad, el Gobierno de Eduardo Frei creó la Consejería Nacional de Promoción Popular (CNPP)”²⁵⁸.

Para comprender a cabalidad la labor que se pretendía realizar a través de la *Promoción Popular*, tal y como fue proyectada inicialmente, no se puede excluir del análisis a la CNPP, debido al importante rol que le fue asignado por el Ejecutivo. La CNPP “inició sus actividades a poco andar el período de gobierno Frei, en la perspectiva de constituirse en un ente estatal autónomo encargado de impulsar la política social del Gobierno, actuando como coordinador y promotor de las actividades de las organizaciones comunitarias, y a la vez como instancia relacionadora de esas organizaciones con las instituciones del Estado”²⁵⁹. Según su propia definición, este órgano debía ser el encargado de “impulsar y alentar la libre organización popular, promover la capacitación de sus dirigentes y elementos de base. Asesorar a las organizaciones populares mientras estas no cuenten con medios para formar sus propias asesorías. Coordinar los servicios y el equipamiento comunitario. Proyectar las

²⁵⁷ Garcés, Mario. Op. cit., p. 319.

²⁵⁸ Riquelme, Alfredo. Op. cit., p. 134.

²⁵⁹ *Ibidem*. pp. 134-135.

reformas que sean necesarias. Señalar el aspecto social en los planes y programas nacionales. Difundir las ventajas de la Organización Popular”²⁶⁰.

Pese al entusiasmo con el que fue anunciada su creación, cabe precisar que la existencia jurídica de la CNPP fue bastante accidentada y confusa, debido al rechazo que provocó en los partidos políticos de todos los sectores, cuestión que además generó bastantes complicaciones en su proceso de legalización. Por estos motivos, la CNPP comenzó a funcionar “sin contar con una estructura legal propia que respaldase su accionar y le otorgara la autonomía requerida para ejercer el rol articulador y transversal que se esperaba de ella”²⁶¹.

Teniendo en cuenta los antecedentes recién expuestos, en el siguiente apartado se realizará una revisión de la génesis normativa de la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, dando especial énfasis a la discusión que se generó en torno a la creación y legalización de la CNPP.

2. La Ley N° 16.880

El debate relativo a la legalización de las juntas de vecinos, se inició antes de que Eduardo Frei asumiera la presidencia de la República. En 1963, el senador demócratacristiano, Radomiro Tomic, hizo una presentación al Congreso en la que se planteaba, tanto el reconocimiento legal de las juntas de vecinos, como la expropiación de los predios urbanos que habían sido ocupados ilegalmente por los pobladores. Sin embargo, el hecho de que esta última iniciativa requiriese de una reforma constitucional, hizo que no fuera posible legislar al respecto. A mediados de 1964, una nueva moción, esta vez de un grupo de diputados demócratacristianos, volvió a plantear la cuestión de la legalización de las juntas de vecinos y su incorporación plena a la vida institucional del país. El principal fundamento de su proposición era el aumento exponencial de la población urbana y la incapacidad del sistema para absorber sus demandas.

Independiente de que el reconocimiento legal de la organización de los pobladores pudiera resolver o no los problemas que lo fundamentaban, cabe mencionar, que hasta ese

²⁶⁰ CNPP. *Organización Social. Hacia la comunidad organizada*. División de Difusión. Imprenta Carrión e Hijos Ltda., Santiago, 1968. p. 20.

²⁶¹ Montalva, Pía y Yalile Uarac. *Promoción Popular, “el pueblo organizado”*. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Eduardo Frei Montalva: fe, política y cambio social*. Op. cit., p. 253.

momento, este tipo de iniciativas no tenían un precedente claro. Al respecto, señala Vicente Espinoza, que aun cuando la Ley N° 11.860, del 4 de septiembre de 1954, dio existencia a las juntas de vecinos, ésta no lo hizo en un sentido de organización vecinal comunitaria. El proyecto de ley presentado en 1964, en cambio, sí reconoció “el enorme peso adquirido por los sectores populares urbanos y la necesidad de dar cauce institucional a sus demandas”²⁶². Por esta razón, es posible afirmar, que la propuesta demócratacristiana representó una iniciativa verdaderamente novedosa en términos legales.

2.1. El debate parlamentario

El proyecto de ley de 1964 se estructuró mediante 4 títulos y 18 artículos, los cuales hacían referencia, principalmente, a la constitución, reconocimiento y disolución de las juntas de vecinos, y a los deberes y atribuciones de las mismas. Algunas de estas proposiciones permanecieron y sobrevivieron a los cuatro trámites constitucionales que sufrió el proyecto y que lo transformaron significativamente, como por ejemplo, aquella proposición que establecía que solo podía existir una Junta de Vecinos por unidad vecinal. Asimismo, permanecieron una serie de artículos “referidos a los deberes y atribuciones de las juntas de vecinos, como el de promover el progreso urbanístico del respectivo barrio, preparar un plan anual de obras en conjunto con el municipio, así como procurar el desarrollo de un espíritu de comunidad y de solidaridad social entre los vecinos”²⁶³.

Durante su tramitación al interior de la Cámara de Diputados, el Ejecutivo, mediante Oficio del 2 de febrero de 1966, introdujo un conjunto de modificaciones que reformularon el proyecto original de los diputados casi por completo, ampliándose de 18 a 64 artículos. Entre otras indicaciones relevantes, resume Garcés, el gobierno de Frei propuso “reconocer y otorgar personalidad jurídica no solo a las juntas de vecinos sino a las demás organizaciones comunitarias; ampliar las atribuciones de éstas no solo en el ámbito de la promoción social y urbanística, sino con capacidad para representar a los vecinos en la regulación del dominio de sus propiedades, la contratación de crédito, la fiscalización de precios, etc.; reconocerlas tanto como expresión de la solidaridad social, pero además como colaboradoras del Estado central y

²⁶² Espinoza, Vicente. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR, Santiago, 1988. p. 345.

²⁶³ Garcés, Mario. Op. cit., p. 325.

de las municipalidades; no limitar el reconocimiento de las juntas de vecinos al ámbito urbano, sino que ampliarlo al rural; extender el radio de acción de ellas al ámbito comunal, a través de Uniones Comunales, y al ámbito regional y nacional, a través de federaciones regionales y una Confederación nacional”²⁶⁴.

Aun cuando todos los partidos políticos estaban de acuerdo en legislar sobre las organizaciones de base, entre éstos existía una clara discrepancia respecto del cómo debían operar una vez legalizadas. Por esta razón, las modificaciones que se introdujeron al proyecto original, desde el Ejecutivo, contribuyeron a aumentar la sensación de incertidumbre que ya estaba presente, generando un largo y acalorado debate en el Congreso. Dentro de las innovaciones presentadas, las más controvertidas fueron, la ampliación de las facultades de las juntas de vecinos, con relación a los municipios, y la contenida en el artículo 34 del proyecto, que dotaba al Ministerio del Interior de funciones de supervigilancia y fiscalización sobre las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

La dependencia que el proyecto intentó establecer entre las organizaciones vecinales y el Ejecutivo, fue uno de los principales blancos de las críticas de los parlamentarios opositores. No obstante, más problemático aun, por la gran resistencia que generaron, fueron las indicaciones que se introdujeron posteriormente, mediante las cuales se pretendía crear un marco legal para la CNPP, que a pesar de no contar con un reconocimiento legal, ya se encontraba operando como oficina de gobierno. De esta manera, bajo el título de *planificación del desarrollo social*, las nuevas indicaciones presentadas por el Ejecutivo intentaron dotar a la CNPP de facultades para controlar, tanto la formación, como el desarrollo de las organizaciones de base.

Los antecedentes recién descritos, permiten ilustrar el complejo escenario en que se vio involucrado el Ejecutivo durante la tramitación del proyecto, el cual estuvo representado por la contradicción entre dos de sus planteamientos, que con el paso de los años, terminaría por evidenciar el gran problema que tuvo el régimen demócratacristiano para concretar su programa de la *Promoción Popular*. Por un lado, la convicción de conseguir la participación plena de la sociedad, y por el otro, la necesidad de ejercer un control sobre la misma para impedir que ésta se desbordase. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno tuvo que enfrentar uno de los desafíos más complicados de su programa de desarrollo social: dotar de

²⁶⁴ *Idem.*

un marco jurídico propio a la *Promoción Popular*, que le permitiese articular y orientar la acción de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

Ahora bien, en cuanto al debate parlamentario propiamente tal, cabe señalar que la posición de los partidos de derecha fue favorable a la constitución de las organizaciones vecinales; sin embargo, argumentaban desde su postura, que éstas debían tener un carácter apolítico²⁶⁵. Además de criticar el control centralizado que se pretendía establecer, afirmaban que el nivel de dichas organizaciones solo podía ser de base, negándose a una organización regional o nacional de los pobladores. Según su visión, las organizaciones comunitarias debían quedar entregadas al libre juego de su desarrollo, es decir, no podían contar con el apoyo ni con la promoción del Estado, el cual debía limitarse a facilitarles la consecución de su personería jurídica. Si bien reconocían que estas organizaciones pequeñas podían servir como un vehículo de socialización y participación política, proponían, en los hechos, una reducción de los ámbitos de participación política a los mecanismos ya establecidos. En este sentido, señalaban que el derecho a voto y la libre información, eran herramientas suficientes para garantizar la participación de los ciudadanos, desconociendo de esta manera, aquellos mecanismos de participación política que pudiesen ir más allá de los contemplados por la democracia formal y representativa.

Los partidos de izquierda, por su parte, estaban de acuerdo con la idea matriz y los principios que inspiraban el proyecto de legalización de las juntas de vecinos; sin embargo, rechazaban algunos de los mecanismos particulares que éste establecía²⁶⁶. Su crítica apuntaba, principalmente, al marco legal y al funcionamiento que tendría la CNPP, y a su carácter proselitista en favor del gobierno²⁶⁷. Como puede apreciarse, dicha argumentación tenía como trasfondo la ventaja electoral que podría significar para los demócratacristianos, la existencia de un órgano como la CNPP, entendido como un instrumento favorable a los intereses de

²⁶⁵ Al respecto, Espinoza, Vicente. Op. cit., pp. 348-349.

²⁶⁶ *Ibidem*. pp. 349-350.

²⁶⁷ Al respecto cabe señalar, que parte de las críticas formuladas desde los partidos políticos de izquierda, coincidieron con los cuestionamientos que se realizaron desde el mundo académico, hacia la promoción popular y los postulados de la teoría de la marginalidad. Según Cortés, estas propuestas teóricas, desarrolladas en el país por Roger Vekemans y DESAL, “recibieron un fuerte cuestionamiento en la aplicación de sus hipótesis en el mundo empírico por parte de diversos autores. Una serie de investigaciones mostraron que las premisas de la marginalidad no tenían sustento, pues, la pobreza urbana se mostraba más heterogénea de lo que anunciaba la imagen de la *masa marginal*, además de mostrar que los *marginados* tenían otras fuentes de integración a la ciudad: trabajo, sindicatos, religión, educación de los hijos, etc”. Cortes, Alexis. *Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana*. En Sociologías, vol. 14, n° 29. Porto Alegre, 2012. p. 231.

conservación del gobierno. Más allá de los cálculos políticos y electorales, esta crítica parece aceptable, sobre todo si se analiza la forma en la cual fue presentada la CNPP. Si bien la necesidad de consolidar dichas organizaciones, que comenzaban aparecer a lo largo de todo del país, era una tarea ineludible; la falta de claridad sobre cómo se estructurarían a nivel nacional dejaba toda esta responsabilidad en manos de la CNPP, la cual solo podía ser controlada y fiscalizada por el Ejecutivo. En la misma perspectiva, se plantearon algunas críticas hacia el rol de mediador que se le intentaba otorgar a la CNPP en las instancias gubernamentales, debido a que, en los hechos, estas funciones venían a reemplazar aquellas labores que habían desempeñado históricamente los partidos políticos, en el sentido de integrar a los sectores populares a la vida política y dar promoción a las organizaciones comunitarias.

En términos generales, la discusión generada durante el debate parlamentario puede resumirse a partir de las propuestas presentadas tanto por el gobierno como por la oposición, cuyo trasfondo apuntaba a la forma en que los pobladores debían ser incorporados a la institucionalidad. “Por una parte, el gobierno quería que estas organizaciones estuvieran bajo la tutela de una organización estatal: la Consejería Nacional de Promoción Popular. Por otra parte los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda, rechazaron terminantemente la creación de Promoción Popular y propusieron que las organizaciones de base se inserten dentro de la estructura del Municipio”²⁶⁸.

Ahora bien, es necesario señalar, que tras el rechazo a la creación de la CNPP, no existía una propuesta alternativa y concreta, a nivel institucional, que abordara el tema de la integración social, más allá de la idea de impulsar el fortalecimiento de los municipios. Algunos sectores de la izquierda trataron el tema de la integración desde un enfoque economicista, afirmando que la integración económica precedía a la integración social y política, y por ende, antes de implementar mecanismos institucionales de integración, era necesario, en primer lugar, enfrentar las exigencias económicas de estos sectores. Según Espinoza, esta ausencia de propuestas que evidenciaron, en mayor medida, los partidos políticos de izquierda, se relaciona con el impacto que generó en éstos, el concepto de pobladores y su tratamiento dentro de las orgánicas de trabajo: “Los pobladores, en verdad, constituyeron una sorpresa para la izquierda. Acostumbrados como estaban a trabajar con

²⁶⁸ Vandershueren, Franz. *Significado político de las juntas de vecinos en poblaciones de Santiago*. En *Revista EURE*, vol. 1, n° 2. Santiago, 1971. p. 68.

grupos ocupacionales —obreros, empleados, funcionarios, profesores— y, a lo sumo, con *frentes* —jóvenes, mujeres, estudiantes—, la introducción de la categoría *poblador* descolocaba los términos en que tradicionalmente habían planteado el trabajo político. La novedad de la Democracia Cristiana está precisamente en haber globalizado a todo un sector popular bajo el título de *pobladores*, planteando su integración social y política”²⁶⁹.

El Ejecutivo, por su parte, fundamentaba la necesidad de crear la CNPP, indicando que el desarrollo alcanzado por las organizaciones populares —cuyo número aumentaba día a día— hacía imprescindible la creación de un organismo coordinador y promotor de estas actividades, que estuviese capacitado para relacionarlas con las instituciones del Estado. En este sentido, consideraban que era incuestionable que el tipo de política económica, como la que se estaba desarrollando, se complementara con una política social, que condujera al pueblo a una incorporación efectiva al sistema nacional. Por esta razón, afirmaban que “de no producirse este vínculo, el desarrollo económico podría llevar a una situación que agravaría aún más las diferencias sociales que se advertían en la sociedad”²⁷⁰.

A pesar de los esfuerzos que realizó el Ejecutivo —sobre todo en el Senado, donde los demócratacristianos no contaban con una mayoría a su favor— la oposición y su línea de argumentación “fue lo suficientemente poderosa como para que el gobierno estimara que no existían las condiciones para aprobar las disposiciones del proyecto de ley que creaba la Consejería Nacional de Promoción Popular”²⁷¹. De esta manera, mediante un oficio dirigido al Senado, el presidente Frei y su Ministro del Interior, Bernardo Leighton, anunciaron que, con el objetivo de facilitar el despacho del proyecto de ley, se presentaría una indicación para suprimir del proyecto, las disposiciones contenidas en el Título VI y los artículos 1º y 2º transitorios referidos a la creación de la CNPP y a las normas necesarias para su funcionamiento. Esta decisión adoptada por el Ejecutivo, representó uno de los hitos decisivos para la posterior aprobación de la Ley N° 16.880, puesto que, aun cuando la oposición de radicales y socialistas se mantuvo en el Senado, una vez que el proyecto volvió a la Cámara de Diputados, la izquierda en su conjunto, acordó apoyar el proyecto de legalización de las juntas de vecinos y demás Organizaciones Comunitarias, respetando los acuerdos que ya se habían alcanzado previamente con el gobierno.

²⁶⁹ Espinoza, Vicente. Op. cit., p. 351.

²⁷⁰ Garcés, Mario. Op. cit., p. 326.

²⁷¹ *Ibidem*. p. 333.

2.2. Contenido

El 7 de agosto de 1968, la Ley N° 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias fue publicada en el Diario Oficial, “cristalizando así una antigua aspiración de las organizaciones de pobladores: la de constituirse legalmente”²⁷². Aun cuando en su tramitación parlamentaria se desdibujaron algunas de las propuestas del proyecto original del Ejecutivo, se logró institucionalizar la red de organizaciones populares que venía desarrollándose en el país desde hace algunos años. Además de legalizar, en lo fundamental, toda la estructura de participación comunitaria propuesta por el gobierno de Frei, se les reconoció a estos organismos intermedios “la capacidad de intervenir en el proceso de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional respecto a un conjunto de problemas relacionados con su calidad de vida”²⁷³.

La Ley N° 16.880 distinguió en su artículo primero, dos tipos de organizaciones comunitarias, las de carácter territorial, como las Juntas de Vecinos; y las de carácter funcional, como los Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones Deportivas, Grupos Corales, Cooperativas y “otras que tengan caracteres similares, que representen y promuevan valores específicos de la comunidad vecinal”. A ambos tipos de organizaciones se les reconoció el derecho a constituir organismos “que las representen en los distintos niveles de la vida nacional, en Agrupaciones, Uniones, Federaciones y Confederaciones”. Siguiendo esta perspectiva, el mismo artículo en comento, calificó a las juntas de vecinos “como una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades”. Además, con el fin de resguardar su autonomía e independencia, se estableció en el artículo 4, que las organizaciones comunitarias tendrían “amplia tolerancia y respeto por la posición religiosa y política de sus socios, quedando prohibida toda propaganda o campaña proselitista con tales fines, dentro de sus locales o actividades”.

Asimismo, la legislación estableció en su artículo 6, que las juntas de vecinos se constituirían como “organizaciones comunitarias territoriales representativas de las personas que viven en una misma Unidad Vecinal, tanto urbana como rural”. Dicho territorio

²⁷² Espinoza, Vicente. Op. cit., p. 354.

²⁷³ Riquelme, Alfredo. Op. cit., p. 145.

jurisdiccional, llamado Unidad Vecinal, debía ser delimitado por el Municipio correspondiente; no obstante, si éste no cumplía con dicha obligación dentro del plazo que establecía la ley, el Gobernador respectivo sería el encargado de realizar dicha labor. De esta manera, y según lo establecido en el artículo 9, una vez determinado los límites de cada Unidad Vecinal, sólo podría constituirse en ella, una sola “Junta de Vecinos que goce de la personalidad jurídica y de los beneficios que reconoce esta ley”.

Por su parte, el artículo 22 —uno de los más relevantes de la Ley N° 16.880— se encargó de enumerar las finalidades y atribuciones de las juntas de vecinos, a las cuales les correspondería “realizar en representación de los vecinos, todos los actos, contratos o gestiones que sean necesarios para la regularización del dominio sobre los inmuebles que éstos ocupan”. También les correspondería, “promover el progreso urbanístico de la respectiva Unidad Vecinal, con la asesoría de la Dirección de Obras Municipales, donde la hubiere”. Para ello, las juntas de vecinos debían preparar “un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento” y “un presupuesto aproximado de los costos de ejecución de las obras comprendidas en su plan”, los cuales, luego de ser acordados de consuno por la Municipalidad y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, pasarían a formar parte del presupuesto que el Alcalde debía presentar a la Corporación. Igualmente, correspondería a las juntas de vecinos, “procurar el desarrollo del espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos”. Esta finalidad específica, les permitiría obtener aquellos “servicios, asesorías, equipamiento y demás medios que las organizaciones necesitan para el mejor desarrollo de sus actividades sociales y la solución de los problemas comunes”; y “organizar, promover o participar en la formación de cooperativas, especialmente de consumo, artesanales, de viviendas, de producción u otras, con el objeto de mejorar las condiciones económico-sociales de los habitantes de las respectivas Unidades Vecinales”. Con el propósito de cautelar los intereses de la comunidad, la ley las autorizaba además, para ejercer funciones como la de “colaborar en la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad y de uso y consumo habituales”; “colaborar en la fiscalización de la extracción de basura”; “colaborar en la racionalización de la movilización colectiva”; y en “la integración al trabajo de miembros de la comunidad que se encuentren cesantes”, entre otras.

Por último, según lo establecido en el mismo artículo, correspondería también a las juntas de vecinos, “promover la colaboración de los vecinos y de las organizaciones populares, con el objeto de asegurar la más adecuada prestación de servicios de utilidad pública, sea

colaborando en la fiscalización de la prestación de esos servicios, sea aportando iniciativas y recursos humanos y materiales para la mayor eficiencia de los mismos”. Para cumplir con esta atribución, los servicios mencionados estaban obligados a gestionar “la incorporación de los representantes de las organizaciones comunitarias o vecinales dentro de la estructura orgánica en todos los niveles en que sea compatible con las funciones técnicas a su cargo”.

Respecto al patrimonio de las juntas de vecinos, cabe señalar que la ley no estableció ningún tipo de recurso fijo o permanente que favoreciera la constitución y desarrollo de dichas organizaciones. Por lo mismo, el artículo 29 se encargó únicamente de establecer, de manera genérica más que efectiva, ciertos mecanismos de financiamiento, tales como: las cuotas ordinarias, extraordinarias o de incorporación de sus miembros; la renta obtenida por la administración de los Centros Comunitarios, talleres artesanales, u otros bienes de uso de la comunidad; los ingresos provenientes de sus actividades; las subvenciones fiscales o municipales; y las donaciones o asignaciones por causa de muerte.

Finalmente, la ley estableció en su artículo 35, que la supervigilancia y fiscalización de las juntas de vecinos y de las organizaciones comunitarias en general, correspondería al Ministerio del Interior, zanjando de este manera, la controversia que se había generado durante el debate parlamentario. Conjuntamente, el artículo 36, se encargó de establecer que las discusiones suscitadas entre dos o más juntas de una misma comuna, con ocasión de la realización de obras de bien público, serían resueltas por el Alcalde de la comuna en cuestión. Al Intendente de la provincia, por su parte, le correspondería la facultad de intervenir las juntas de vecinos, para los efectos de regularizar sus funciones y/o proceder a convocar a elecciones de nueva directiva, según lo dispuesto en el artículo 37, debiendo fundar su decisión en las causales establecidas en el mismo artículo.

2.3. Efectos

A pesar del rechazo parlamentario que privó a la CNPP de contar con los medios legales y económicos para desarrollar las funciones que el gobierno había contemplado para este organismo en un comienzo; la mencionada entidad, que venía operando como órgano asesor de la Presidencia de la República —mediante Decreto Supremo del Ministerio de Interior de 1966— continuó funcionando, de hecho, bajo las mismas condiciones durante todo

el mandato de Frei. Mientras estuvo en funcionamiento, la CNPP concentró sus actividades, principalmente, en el apoyo y orientación de las nuevas organizaciones comunitarias, cuyo desarrollo e incorporación al proceso de toma de decisiones a nivel local, regional y nacional, constituía uno de los principales objetivos del gobierno.

En una primera etapa, la CNPP se dedicó a impulsar un programa de educación popular enfocado en crear las condiciones previas —a través de un proceso de motivación y concientización— para alcanzar una efectiva organización de los sectores marginados de la sociedad. Para conseguir lo anterior, se llevaron a cabo diversos cursos, capacitaciones, charlas y seminarios, caracterizados, en gran parte, por sus contenidos doctrinarios, influenciados por el humanismo cristiano y el comunitarismo, propios de la ideología demócratacristiana. Posteriormente, una vez realizada esta tarea de concientización, la actividad de la CNPP se centró en la capacitación y formación de aquellos dirigentes y líderes comunitarios que iban surgiendo en las distintas organizaciones populares.

A su vez, la promulgación de la Ley N° 16.880, en agosto de 1968, determinó el inicio de una amplia campaña de difusión impulsada desde la CNPP. Durante ese año, se realizó un programa de charlas sobre el contenido y alcance de dicha ley, a cargo de la Asesoría Jurídica de la CNPP —que había jugado un rol central en el diseño del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo— para impartirlas al personal de sus Delegaciones Provinciales, dirigentes y miembros de organizaciones comunitarias, autoridades, estudiantes y funcionarios públicos y municipales. Además, esta tarea de difusión fue complementada con la elaboración y entrega de materiales didácticos y pedagógicos destinados a facilitar la comprensión de los principios y métodos de promoción, y a fomentar la incorporación activa de los individuos a las organizaciones propias de su comunidad. Da cuenta de lo anterior, la publicación de 82 títulos de folletos especializados, con un total de 3.647.530 ejemplares; la impresión de 68 títulos de materiales gráficos, con un tiraje total de 2.413.196 ejemplares; la realización de dos series de teleclubes, para el sector juvenil y para el femenino, que alcanzaron un total de 18 y 24 programas respectivamente; y la producción de cuatro películas de corto y medio metraje (*La comunidad organizada*, *En Chile lo estamos haciendo*, *Creación Popular* y *El Desafío*)²⁷⁴.

Según cifras entregadas por Alfredo Riquelme, durante 1966, se beneficiaron del conjunto de los programas de capacitación y difusión, un total de 197.270 personas a lo largo

²⁷⁴ Véase Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje... Primera Parte*. Op. cit., p. 156.

de todo el país. Durante 1967, la tendencia fue un poco menor, alcanzando a 165.474 personas, y en 1969, se consiguió la mayor cantidad de beneficiados al lograr la participación de 466.711 personas. En el lapso de los cinco años en los que funcionó la CNPP, un total de 1.014.797 personas se vieron beneficiadas por el trabajo de capacitación y difusión que llevó a cabo dicho organismo. Esta gran cantidad de personas que participaron de los programas de educación de la CNPP, según palabras del mismo autor, convierten a dicha empresa educativa, “en la de mayor alcance en la historia de la educación popular en Chile”²⁷⁵. Por su parte, la constitución de Organizaciones de Base entregó las siguientes cifras, según datos presentados en el sexto mensaje presidencial: entre los años 1964 y 1969, se constituyeron 3.487 Juntas de Vecinos, 6.072 Centros de Madres, 1.246 Centros Juveniles, 6.145 Centros Deportivos, 1.978 Centros de Padres y Apoderados y 973 organizaciones de otro tipo; contabilizándose un total de 19.901 Organizaciones de Base y un total de 178 organizaciones intermedias (62 Uniones de Juntas de Vecinos, 92 de Centros de Madres, 6 de Centros Juveniles, 2 de Clubes Deportivos y 16 de otro tipo)²⁷⁶.

No cabe duda que el rechazo del Congreso a dar existencia jurídica a la CNPP significó un duro revés para el Ejecutivo, dado que, por medio de esta negativa, se debilitaron las posibilidades del gobierno de articular su política social a través de un organismo destinado exclusivamente a estos fines. Del mismo modo, el resultado del debate parlamentario influyó en la implementación de las propuestas elaboradas por DESAL, las que quedaron a mitad de camino, impedidas de “favorecer la integración de los marginales por arriba, es decir, en el más alto nivel del Estado”²⁷⁷. No obstante, a pesar de estas limitaciones, la acción de la *Promoción Popular* fue reconocida por posibilitar la efectiva organización e integración de los sectores marginados de la sociedad. De esta manera, gracias al esfuerzo realizado durante el gobierno de Frei, los pobladores fueron reconocidos como un sujeto social “teóricamente sustentado y jurídicamente constituido a través de la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias”²⁷⁸.

²⁷⁵ Riquelme, Alfredo. Op. cit., p. 146.

²⁷⁶ Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje... Primera Parte*. Op. cit., p. 149.

²⁷⁷ Garcés, Mario. Op. cit., p. 336.

²⁷⁸ *Ibidem*. p. 338.

3. Elementos para una reinterpretación de la norma

Tras su promulgación, la Ley N° 16.880 fue considerada como una norma técnicamente compleja, debido a las dificultades que se presentaron durante su tramitación en el Congreso. Por este motivo, existió durante su vigencia, cierto grado de confusión respecto de cuál era su propósito final, más allá del objetivo de legalizar las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias. En este sentido, la nueva ley “no logró clarificar preguntas cruciales concernientes a la naturaleza de estos nuevos organismos. ¿Estaban las juntas de vecinos destinadas a ser organismos efectivos de representación popular o eran meramente canales para facilitar la implementación de las políticas del gobierno?”²⁷⁹.

La interpretación tradicional que se hizo del contenido de la Ley N° 16.880, posicionó a las organizaciones comunitarias, principalmente, como receptoras de los beneficios sociales que entregaba el Estado. Bajo esta perspectiva, sus facultades para incidir en el desenvolvimiento de la comunidad y sus capacidades para crear organizaciones funcionales para fomentar la solidaridad y el desarrollo humano de los pobladores, pasaron a un segundo plano. No obstante, esta percepción limitada del contenido de la Ley N° 16.880, no impidió que las comunidades, a través de los mecanismos contemplados por la misma ley, lograran un alto nivel de participación y organización.

Teniendo esta consideración esta confusión que existió sobre el contenido y la finalidad de la norma, a continuación se expondrán algunos elementos útiles para su reinterpretación. De esta manera, se tendrá una visión más completa respecto del alcance que tuvo su implementación, en el proceso de transformación que vivió el modelo de Estado chileno durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva.

3.1. *Democracia y participación*

Dentro del análisis del programa de la *Promoción Popular*, junto a las problemáticas que surgieron durante la discusión e implementación de la Ley N° 16.880 —que incidieron en la percepción restrictiva que existió respecto del contenido de la misma— se debe tener en cuenta, además, otro factor de igual importancia; a saber, el ambiente social y político presente

²⁷⁹ Faúndez, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad*. Op. cit., p. 194.

en Chile durante la década del sesenta. Como es sabido, durante aquellos años, la dinámica social y su ambiente altamente ideologizado, tuvo diversas repercusiones en el proceso de transformación y movilización social que comenzaba a tomar fuerza a lo largo de todo el país.

Para los pobladores particularmente, este contexto social y político representó una gran oportunidad y la apertura de las vías para ocupar la ciudad y conquistar sus demandas, las cuales se enfocaron principalmente, en torno a la necesidad de conseguir sitios y viviendas dentro de la ciudad. Para los demócratacristianos, en cambio, este conflicto urbano —que se fue agudizando sobre todo al final de la administración de Frei— significó un serio problema que terminó por modificar los planes del gobierno, tanto en materia de vivienda, como respecto de sus pretensiones para favorecer la integración de los más pobres de la ciudad. De esta manera, la solución al problema habitacional, cuya iniciativa estuvo en un comienzo en manos del Estado, fue pasando lentamente en un principio, y aceleradamente luego, a manos de los mismos pobladores y de la izquierda política, quienes le impusieron al Estado su propia política de vivienda a través de las tomas de terreno.

En vista de estos antecedentes, y desde la perspectiva de la movilización de los pobladores sin casa, cabe señalar que, para éstos —especialmente durante los años 1969 y 1970— resultó poco importante estar organizados, conforme a la ley, en juntas de vecinos; y más eficiente en cambio, continuar con su tradición organizativa, a través de los *comandos* o *comités* de pobladores, como venía haciéndose desde los años 50²⁸⁰. Lo anterior no quiere decir que la acción del Estado en favor de los pobladores no haya influido en su movilización, por el contrario, junto a otros factores de coyuntura, sirvió para acelerar su proyección estratégica para encarar el déficit de viviendas. Como señala Garcés, “lo que ocurrió es que en el contexto de movilización social los aspectos legales de la organización social perfectamente podían ocupar un lugar secundario”²⁸¹.

Ahora bien, independiente de que los mecanismos establecidos por la Ley N° 16.880, no hayan sido utilizados como las formas primarias de organización para articular la lucha específica de los pobladores por sitios y viviendas, no se puede desconocer los beneficios que éstos generaron en la totalidad de la comunidad; la cual, a través de los mismos, consiguió por un lado, organizarse a nivel de base, y por el otro, canalizar sus demandas de manera efectiva

²⁸⁰ Al respecto, Garcés, Mario. Op. cit., p. 338 y ss.

²⁸¹ *Ibidem*. p. 336.

hacia el Estado y los municipios. A través de un análisis general de las políticas sociales implementadas por el programa de la *Promoción Popular*, se pueden identificar claramente sus efectos, especialmente en materias de democracia y participación, incluso en aquellos sectores más movilizados. Así, “los pobladores, que portaban sus propias tradiciones organizativas, encontraron igualmente en el discurso de la marginalidad y las políticas de Estado de la Democracia Cristiana fuertes apoyos, tanto respecto de sus demandas como de sus propias prácticas organizacionales”²⁸²; lo cual les permitió articular sus reclamos y reivindicaciones frente al Estado y legitimar socialmente el derecho a un sitio y una casa propia. De este manera, las juntas de vecinos y la demás organizaciones comunitarias, se convirtieron en canales de comunicación, legalmente habilitados, para que las comunidades organizadas pudiesen expresar sus demandas, necesidades e intereses.

En los hechos, como ya se dijo, la *Promoción Popular* y la Ley N° 16.880, sí lograron el propósito para el cual fueron creadas, en el sentido de democratizar la estructura institucional del Estado, conseguir la integración social, la participación y el empoderamiento de los pobladores sin casa y de los habitantes de las poblaciones. Las cerca de 20.000 organizaciones de base que se constituyeron a lo largo de todo el país, además de las organizaciones intermedias, son una muestra visible de lo anterior, y permiten afirmar, que la respuesta de la comunidad ante estas iniciativas fue claramente positiva.

La Ley N°16.880 significó un gran aporte para el modelo democrático chileno, desarrollado a partir de la Constitución de 1925, al incluir mediante su promulgación, mecanismos de participación comunitaria dentro de la institucionalidad estatal. En este sentido, su aprobación e implementación representó uno de los primeros y más importantes proyectos para garantizar y promover la participación ciudadana en el país²⁸³. Desde la perspectiva de la teoría de la democracia participativa, se puede señalar que la participación de los pobladores en sus comunidades, a través de los mecanismos establecidos en dicha ley, posibilitó el ejercicio de una importante función que diversos autores le reconocen a la participación, a saber, la función pedagógica de la participación²⁸⁴. Esta función educativa, en

²⁸² *Ibidem*. p. 337.

²⁸³ Al respecto, Soto, Francisco. *El derecho de participación en el sistema constitucional chileno*. En N° 37 Revista catalana de dret públic, España, 2008. p. 465 y ss.

²⁸⁴ Los principales autores que han desarrollado este modelo teórico, con importantes diferencias, sobre todo en el lugar que le otorgan a la participación en la democracia, son Gabriel Almond, Sydney Verba, Robert Putnam y Carole Pateman. Véase Peruzzotti, Enrique. *La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación*. En N° 33 Debates en Sociología, Perú, 2008. p. 16 y ss.

el sentido más amplio de la palabra, incluye dentro de sus efectos, tanto el desarrollo de “actitudes y cualidades psicológicas”, como la obtención de “práctica en materia de capacidades y procedimientos democráticos”²⁸⁵.

En razón de lo anterior, es posible reconocer en los mecanismos de participación propuestos por la Ley N°16.880 —y en el esfuerzo realizado por el programa de la *Promoción Popular*— un claro propósito de reforzar, en los miembros de dichas organizaciones, aquellas capacidades de expresión y de acción que no son generadas, de manera natural, por los poderes públicos; más allá de que en la práctica, como se mencionó, estos esfuerzos por institucionalizar la participación desde abajo, se hayan visto, en muchos casos, sobrepasados por la realidad social. De esta forma, el aumento de la participación en las comunidades locales y el conocimiento adquirido a través del ejercicio mismo de la participación, se convirtieron en elementos fundamentales dentro del proceso de democratización de aquellas esferas sociales, que estaban por debajo de las instituciones representativas que existían dentro del sistema político nacional.

Por otro lado, cabe señalar, que el ejercicio de la participación —además de tener una función pedagógica o educativa— también produce el efecto de dar voz a aquellos sectores que no están propiamente representados en el sistema político, haciendo visible, además, sus intereses, necesidades y opiniones. De este modo, frente a las democracias liberales representativas, acusadas de favorecer la apatía política de la mayoría con el fin de conservar el orden existente, la participación permite “que puedan reaparecer en este espacio público de discusión aquellos ciudadanos que el orden liberal moderno mantiene comúnmente al margen de la cosa pública”²⁸⁶.

Esta idea se refleja, expresamente, en las finalidades y atribuciones que la Ley N°16.880 le reconoce a las juntas de vecinos en su artículo 22, y particularmente, en aquella que buscaba promover el progreso urbanístico de la unidad vecinal, la cual se encuentra estipulada en su numeral segundo. Esta facultad específica, permitía a las juntas de vecinos preparar un plan anual de obras de urbanización y mejoramiento, que contemplaba, además, su presupuesto y condiciones de ejecución, el cual, luego de ser aprobado de consuno por el

²⁸⁵ Pateman, Carole. *Participación y teoría democrática*. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2014. p. 79.

²⁸⁶ Blondiaux, Loic. *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2014. p. 62.

alcalde y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, pasaba a formar parte del presupuesto municipal.

Este mecanismo y modelo de participación, que significó una gran novedad con respecto a las instancias de carácter puramente consultivo contempladas, tradicionalmente, por el ordenamiento nacional —y que los académicos llaman *presupuesto participativo*— tiene como principio “la idea de transferir directamente una parte del poder de decisión a la población, permitiéndole imponer sus directivas en materia presupuestaria”²⁸⁷. Gracias a su implementación, se logró avanzar en la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad, en el complejo proceso que involucra la toma de decisiones colectivas, viéndose incrementada también, la influencia de éstos, tanto en el debate y la discusión pública, como en las decisiones políticas.

Por último, cabe destacar también, el rol fundamental que tuvieron las juntas de vecinos en la creación de conciencia política y en el aumento de la confianza entre quienes participaban de dichas organizaciones. Gracias a la notoriedad que adquirieron dentro de la institucionalidad estatal —sobre todo por su capacidad de representar las demandas y aspiraciones de sus miembros— durante el proceso que involucró tanto el reconocimiento legal de las juntas de vecinos, como su posterior desarrollo institucional, los miembros de estas organizaciones comunitarias comenzaron a cambiar notoriamente su percepción respecto de la influencia que podían ejercer dentro del sistema político nacional.

Así lo demuestran los datos recogidos por los estudios realizados, a finales de la década del 60, sobre las diferentes poblaciones marginales —como la investigación realizada por el sociólogo Alejandro Portes y los informes del Centro Interdisciplinario de Estudios Urbanos (CIDU), específicamente— los cuales revelaron que el 78% de los pobladores encuestados, creía que sí estaban en condiciones de lograr que el gobierno cambie sus decisiones para favorecerlos²⁸⁸. En el mismo sentido, Faúndez señala que, antes del establecimiento de las juntas de vecinos en 1965: “solo un 36 por ciento de los habitantes de las poblaciones pensaba que podían influir en las decisiones del gobierno. Cuatro años después de su creación, casi un 80 por ciento de los habitantes de las poblaciones expresó confianza en

²⁸⁷ *Ibidem*. p. 70.

²⁸⁸ Citados en: Vandershueren, Franz. Op. cit., p. 86.

que podían efectivamente usar presión política para convencer a los agentes del gobierno de actuar en su beneficio o para revertir políticas con las cuales no estaban de acuerdo”²⁸⁹.

3.2. *Garantía de los derechos sociales*

La interpretación tradicional del contenido de la Ley N° 16.880, como se mencionó anteriormente, generó una percepción bastante restringida sobre las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias; posicionándolas, únicamente, como simples destinatarias de las políticas sociales del gobierno. Lo cierto es, sin embargo, que la implementación de la Ley N° 16.880 —además de haber sido un gran aporte al modelo democrático chileno— también representó un importante avance en materia de derechos sociales, al posibilitar el desarrollo de aquellas garantías que son indispensables para dotarlos de eficacia y para darles una efectiva protección y tutela.

En primer lugar, se debe mencionar que el punto de vista que aquí se sostiene, es tributario de la teoría jurídica del garantismo, y del vasto y complejo programa teórico desarrollado por el jurista italiano, Luigi Ferrajoli, quien ha sido uno de sus principales y más importantes teóricos²⁹⁰. El garantismo reconoce, como uno de sus principales fundamentos, la desconfianza hacia todo tipo de poder, ya sea público o privado, político o económico, estatal o internacional; y por esta razón, postula la necesidad de limitarlos mediante el establecimiento de garantías o vínculos jurídicos que los acoten, y al mismo tiempo, que preserven los derechos subjetivos, sobre todo si tienen carácter de derechos fundamentales.

La teoría del garantismo resulta extensible, como paradigma de la teoría general del derecho, a todo el campo de los derechos subjetivos, ya sean éstos patrimoniales o fundamentales. Por esta razón, existen diversos tipos de garantismo, “según el tipo de derechos para cuya protección se predispongan o prevean las garantías como técnicas idóneas

²⁸⁹ Faúndez, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad*. Op. cit., p. 195.

²⁹⁰ La teoría jurídica del garantismo, nace en el ámbito de la reflexión sobre el derecho y el sistema penal, y su difusión se debe, principalmente, a la obra de Luigi Ferrajoli, quien a partir de la publicación del libro *Derecho y Razón* en 1989, comenzó a construir una completa y muy estructurada teoría del garantismo penal. En sus trabajos posteriores, el autor se ha dedicado a desarrollar y ampliar la concepción del garantismo y sus postulados, llegando a conformar una especie de teoría general del garantismo, la cual se ha convertido en un verdadero paradigma de la democracia constitucional.

para asegurar su efectiva tutela o satisfacción”²⁹¹. Así, se puede hablar de *garantismo patrimonial*, “para designar el sistema de garantías destinado a tutelar la propiedad y los demás derechos patrimoniales”; de *garantismo liberal*, “para designar las técnicas de defensa de los derechos de libertad”; y de *garantismo social*, “para designar el conjunto de garantías [...] dirigidas a la satisfacción de los derechos sociales”²⁹². El *garantismo social*, particularmente, está conformado por diversas técnicas de coerción y/o sanción contra la omisión de aquellas medidas obligatorias —previamente estipuladas y prevalentemente positivas— que están a cargo de la esfera pública y que son necesarias para la satisfacción de los derechos sociales reconocidos constitucionalmente. Por tanto, como señala Ferrajoli, el objetivo principal de las garantías de los derechos sociales, apunta a reducir la distancia estructural que existe entre la normatividad y la efectividad de los mismos, para así posibilitar su máxima eficacia en coherencia con su estipulación constitucional²⁹³.

Es necesario señalar que en el ámbito de las garantías de los derechos sociales, también se ha esbozado la tesis sobre la dificultad, de carácter inherente, que existiría para reconocer, proteger y dotar de eficacia a este tipo de derechos. Su principal argumento se funda en la idea de que los actos requeridos para la satisfacción de éstos, “serían inevitablemente discrecionales, no formalizables y no susceptibles de controles y coerciones jurisdiccionales”²⁹⁴. Sin embargo, como se indicó en el primer capítulo, aun cuando su satisfacción sea costosa y exija la obtención, asignación y distribución de recursos fuera y contra la lógica del mercado; dentro del plano técnico, “nada autoriza a decir que los derechos sociales no sean garantizables del mismo modo que los demás derechos”²⁹⁵. Sin perjuicio de lo anterior, en la práctica, como señala Ferrajoli, la diferencia estructural existente entre los derechos sociales y los demás derechos fundamentales —que fue analizada con mayor detalle anteriormente— ha hecho de la elaboración de técnicas para la garantía de los primeros, una tarea compleja, sobre todo si se compara con la eficacia y sencillez que caracterizan a las garantías previstas para el resto de los derechos fundamentales²⁹⁶.

Ahora bien, la elaboración de garantías para la protección de los derechos sociales, no supone, únicamente, la obligación del legislador de crear disposiciones normativas y políticas

²⁹¹ Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. 2ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2010. p. 62.

²⁹² *Idem*.

²⁹³ Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 8ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2016. p. 25.

²⁹⁴ *Ibidem*. 64.

²⁹⁵ *Idem*.

²⁹⁶ *Ibidem*. p. 109.

presupuestarias orientadas a la satisfacción de estos derechos. Tampoco representa un sistema de protección establecido, exclusivamente, a nivel estatal. Por el contrario, los mecanismos de garantía para la tutela los derechos sociales, pueden configurarse a través de diversas formas y técnicas de protección, y en diversas escalas, ya sea infra o supra-estatales.

Desde la perspectiva de la teoría democrática, es necesario además, que los sistemas de protección de los derechos sociales incluyan mecanismos de participación que puedan complementar, relativizar, y contrarrestar en ciertos casos, las mediaciones jurídico-institucionales establecidas por los poderes públicos; principalmente, a través de la creación de espacios en los que los destinatarios de los derechos, comenzando por los grupos más vulnerables, puedan hacer oír su voz en la construcción de su contenido.

Siguiendo esta línea de argumentación, Gerardo Pisarello señala que las garantías de cierre en materia de derechos, solo pueden ser “formas de tutela que involucren a los propios titulares de los derechos en la defensa y conquista de los mismos”²⁹⁷. Por esta razón, advierte, que aun cuando el papel de las garantías políticas y jurisdiccionales es esencial para dotar de eficacia a los derechos, todo programa constitucional de garantías institucionales, por más exhaustivo que fuera, resultaría incompleto sin la existencia de espacios de presión popular que permitan asegurarlos socialmente²⁹⁸. En razón de lo anterior, el autor distingue entre *garantías institucionales* y *garantías extra-institucionales o sociales*, según el punto de vista de los sujetos a los que se encomienda la tutela principal de los derechos. Las primeras, corresponderían a aquellos mecanismos de protección encomendados a las instituciones o poderes públicos, y las segundas, a aquellas formas de tutela donde el resguardo de los derechos “depende fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares”²⁹⁹.

En base a este esquema teórico, que ha sido ilustrado de forma general, el contenido de la Ley N° 16.880 puede ser reinterpretado y reestructurado —según la clasificación de Pisarello— como un mecanismo de garantía de los derechos sociales, de carácter *extra-institucional o social*, donde los titulares de los derechos en cuestión, son quienes intervienen, de manera directa, en la tutela y protección de los mismos. Esta idea se refleja, principalmente, en aquellas atribuciones y finalidades reconocidas por la Ley N° 16.880, a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, que permiten la participación de sus miembros

²⁹⁷ Pisarello, Gerardo. Op. cit., pp. 112-113.

²⁹⁸ *Ibidem*. pp. 122-123.

²⁹⁹ *Ibidem*. p. 123.

en la defensa de los derechos sociales reconocidos por la Constitución, las cuales se encuentran, en su mayoría, en el artículo 22 de la norma.

En primer lugar, dicho artículo establece ciertos principios rectores, tales como el desarrollo del espíritu de comunidad y solidaridad entre los miembros de cada organización, la protección de los intereses de la comunidad, la colaboración de los vecinos y de las organizaciones populares, y la participación de sus miembros. En base a estos principios, el mismo artículo, en su numeral tercero, le reconoce a las juntas de vecinos, facultades para colaborar en la fiscalización de precios, distribución y venta de artículos de primera necesidad y de uso y consumo habituales; posibilitando de este modo, que la comunidad organizada pueda intervenir directamente en sus economías locales, y particularmente, en aquellos ámbitos relacionados con sus necesidades básicas de consumo.

Asimismo, el artículo les reconoce la facultad de colaborar en el control sanitario y en la fiscalización del transporte, permitiendo que éstas se involucren en los ámbitos más relevantes de su cotidianidad, y que en definitiva, sean los propios vecinos los que puedan decidir sobre aquellos aspectos esenciales para su desarrollo a nivel personal y comunitario. En el mismo sentido, el artículo promueve, en su numeral cuarto, la integración al trabajo de aquellos miembros de la comunidad que se encuentren cesantes, a través de organizaciones de desempleados, las cuales representaron una experiencia completamente innovadora en materia laboral. También les reconoce la capacidad para crear cooperativas de consumo, artesanales, de vivienda, producción, y otras, con el objeto de mejorar las condiciones económicas y sociales de los habitantes, y así poder conseguir ese mínimo de bienestar necesario para el normal desenvolvimiento de todos los miembros de la comunidad.

Ahora bien, es el numeral quinto del artículo 22, el que permite ejemplificar, de mejor manera, la función de garantía de los derechos sociales que forma parte del contenido de la Ley N° 16.880. En éste, se faculta a las juntas de vecinos para colaborar y asegurar la más adecuada prestación de los servicios públicos. De igual modo, se les reconoce la facultad para fiscalizar dichas prestaciones y aportar recursos humanos y materiales, para lograr la mayor eficiencia de los mismos. Por último, el numeral quinto permite también, que representantes de las organizaciones comunitarias sean incorporados en la estructura orgánica de dichos servicios, pudiendo solicitar incluso, sanciones contra los funcionarios de éstos.

Como se vio en el capítulo anterior, diferentes factores hicieron que las reformas sociales impulsadas por el gobierno, en materia de derechos sociales, no alcanzaran la extensión prevista originalmente. Por consiguiente, esta última atribución, que está directamente relacionada con el aseguramiento de prestaciones en materia de salud, vivienda y educación, permitió a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, asegurar, en gran medida, la efectiva satisfacción de sus derechos sociales, y al mismo tiempo, intervenir en la construcción real de su contenido. En razón de lo anterior, se puede afirmar que dichas organizaciones sí fueron capaces de incidir, de manera directa, en la construcción de su realidad social; no sólo bajo los parámetros minimalistas que redujeron su actuar a la obtención de recursos básicos, como son el agua potable y la luz eléctrica, sino que de manera más significativa, en la protección y conquista de los derechos sociales.

Por más que la satisfacción de este tipo de derechos constituya una obligación prevalentemente positiva para el Estado, según la propia estipulación constitucional de los mismos, la realidad muestra que, las acciones a nivel institucional encaminadas a lograr su pleno cumplimiento, no son suficientes para satisfacer las necesidades de toda la población. Por esta razón, la Ley N° 16.880 resulta de gran importancia, dado que a través de su implementación y gracias a las facultades que les fueron reconocidas a las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, se les permitió a éstas, intervenir directamente —pero también en colaboración con las instituciones y los poderes públicos— en la protección, conquista y satisfacción de los derechos sociales que les son reconocidos y garantizados a todos los miembros de la comunidad, como sujetos titulares de los mismos.

CONCLUSIONES

La presente investigación se ha planteado, como objetivo principal, dar respuesta a la problemática relativa a la posibilidad de identificar un Estado social de Derecho en Chile, a partir del estudio del modelo de Estado que existió en el país, entre los años 1964 y 1970. Para lograr lo anterior, se identificaron aquellos elementos fundamentales y constitutivos del Estado social de Derecho, para luego confortarlos con los rasgos característicos que dieron forma al modelo de Estado chileno que fue implementado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva.

Una primera aproximación a los resultados de lo expuesto en el presente trabajo, permite afirmar —de manera general— que durante los años 1964 y 1970, el modelo de Estado chileno sufrió una transformación radical respecto de sus estructuras políticas, económicas y sociales. Esto fue posible, en primer lugar, gracias a las modificaciones que introdujo la Constitución Política de 1925 en el ordenamiento nacional, las cuales provocaron un notable cambio en la configuración del Estado, que hasta ese entonces, era reconocido como un Estado liberal de Derecho. A esta transformación contribuyeron, principalmente, los nuevos fines y funciones de carácter social que se incorporaron al Estado y el reconocimiento, a nivel constitucional, de los llamados derechos sociales.

Al respecto, cabe señalar, que la Constitución de 1925 no solo habilitó al Estado para intervenir en el desarrollo económico, político y social del país, sino que además, le otorgó un rol activo en la configuración de la sociedad. Asimismo, a través de los derechos sociales resguardados por la Carta Fundamental, se logró dar expresión a los nuevos fines sociales que se le reconocieron al Estado, los cuales apuntaron, fundamentalmente, a proporcionar un mínimo de bienestar para cada habitante. En razón de lo anterior, se concluye que, a través de la incorporación de estos elementos al ordenamiento constitucional, se establecieron en Chile, las bases para el desarrollo de un primer modelo de Estado social.

El hecho de que la Constitución de 1925 no contemplara un cláusula que reconociera, expresamente, la existencia de un Estado social de Derecho, no representó un impedimento para que se configurara, dentro del ordenamiento nacional, una estructura estatal de carácter social. En efecto, la propia normativa constitucional se encargó de estipular, explícitamente, los fines y funciones esenciales de un Estado social, permitiendo de esta manera, la

intervención directa del Estado en la sociedad. La inexistencia de una disposición de estas características se explica, de todos modos, por la antigüedad de la Carta Fundamental; en vista de que, la primera vez que se estipuló una cláusula que consagrara expresamente el Estado social de Derecho, fue en la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

Si bien la incorporación de estos elementos en el ordenamiento constitucional, representa un requisito fundamental para la configuración de un Estado social de Derecho; es indispensable además, que la estructura y organización estatal, oriente su actividad de manera efectiva en torno a los fines sociales que se establecen en la propia Constitución, y que al mismo tiempo, asegure la satisfacción de los derechos sociales reconocidos en ésta. Por consiguiente, el cumplimiento y la ejecución de este mandato constitucional, serán los que, en definitiva, permitan la realización material del Estado social.

En otras palabras, no basta con que las constituciones incorporen en sus textos declaraciones solemnes de principios, sino que, es necesario además, que se integren junto a éstas, un conjunto de normas que posibiliten la intervención del Estado en la sociedad, y que a su vez, le asignen a los poderes públicos, responsabilidades derivadas del fin social que debe servir como guía para sus actuaciones; el cual, como se expuso, puede ser sintetizado a través de la idea general que se deriva del aseguramiento de un mínimo existencial para todas y cada una de las personas.

La presente investigación ha centrado su análisis en el modelo de Estado chileno implementado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, entre los años 1964 y 1970, justamente, porque durante este período, existió un importante aumento en la actividad estatal y un cambio significativo en la orientación de la esfera de actuación del Estado, en comparación con los gobiernos anteriores.

Como se expuso, la intención de los demócratacristianos de transformar la estructura del Estado, y a través de éste, la realidad social, fue una consigna que estuvo presente, desde un comienzo, en el proceso de formación política y doctrinaria del partido. Una vez en el poder, su propuesta programática, que llevó el nombre de *Revolución en Libertad*, logró combinar políticas de desarrollo económico, orientadas por la lógica distributiva, y otras de tipo social, que apuntaron a lograr una mayor justicia social a través del aseguramiento de diversas prestaciones. Las reformas analizadas, y los efectos de éstas, dan cuenta de lo

anterior, y permiten concluir, que a través de su implementación, se modificó sustancialmente la forma en que el Estado venía operando sobre la sociedad.

Un estudio completo del modelo de Estado implementado durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, hubiese excedido con creces la extensión de la presente investigación; por esta razón, el análisis aquí propuesto se enfocó de manera particular en la *Promoción Popular* y la Ley N° 16.880 —sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias— debido a la repercusión que tuvo su implementación en el proceso de transformación que vivió el Estado chileno durante aquel período.

Ahora bien, como se explicó, diversas fueron las razones que influyeron en la percepción limitada que se generó respecto de la Ley N° 16.880 y las organizaciones comunitarias creadas por ésta. No obstante, los efectos de esta política social en el proceso de construcción de un Estado social de Derecho en Chile, fueron realmente significativos, sobre todo si se analizan desde la perspectiva de la función democrática que se le reconoce a este tipo de Estado; la cual tiene como objetivo principal, integrar a la sociedad al sistema político por medio de la participación real de todos los sectores sociales.

Cabe mencionar, que un Estado social de Derecho se caracteriza, principalmente, por su capacidad de intervenir en la configuración de la sociedad; pero además, por ser capaz de ser reestructurado por la sociedad misma, a través de la participación de las personas y sus comunidades en los procesos de discusión y toma de decisiones. Por esta razón, una reinterpretación del contenido de la Ley N° 16.880, resulta fundamental para comprender el proceso de transformación que afectó al modelo Estado chileno; debido a que, a través de su implementación, diversos sectores de la sociedad pudieron integrarse, organizarse y participar en el sistema político nacional.

De un primer análisis, se concluye, que gracias a de la promulgación de la Ley N° 16.880, se establecieron, por primera vez, canales de comunicación, legalmente habilitados, para que los individuos —organizados a través de las juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias— pudiesen manifestar sus demandas, opiniones y necesidades, hacia el Estado y los municipios. De igual modo, la implementación de esta normativa permitió democratizar la estructura institucional del Estado, al hacer posible la participación de aquellas esferas sociales que se encontraban por debajo de las instituciones representativas del sistema político nacional, viéndose incrementada también, la influencia de éstas en el

proceso de formación de la voluntad política del Estado. De esta manera, fue posible complementar y perfeccionar el sistema democrático vigente en el país, gracias a la inclusión de mecanismos de articulación y participación comunitaria; los cuales, además de ser reconocidos y habilitados por la ley, pasaron a formar parte de la institucionalidad estatal.

Asimismo, conforme a la reinterpretación de la normativa aquí expuesta, el contenido de la Ley N° 16.880 permitió introducir al ordenamiento jurídico, un mecanismo de garantía de los derechos sociales, *extra-institucional* o *social*, caracterizado por la intervención directa de los titulares de estos derechos. Esta garantía particular, como se mencionó, permitió a los vecinos organizados, resguardar sus derechos sociales, asegurar su efectiva satisfacción, y al mismo tiempo, intervenir en la construcción real de su contenido; complementando, de esta manera, la acción positiva del Estado —el cual, por mandato constitucional, se encuentra obligado a asegurar el cumplimiento de este tipo de derechos— o incluso sustituyéndola, ante el incumplimiento total o parcial de esta obligación.

Teniendo en consideración los efectos de la Ley N° 16.880 recién expuestos, se puede concluir, que a través la articulación de estos mecanismos de participación comunitaria, se lograron importantes avances en materias de organización e integración social, y al mismo tiempo, se consiguió extender la democracia a grandes grupos de la sociedad que anteriormente se encontraban excluidos del sistema político nacional. Pero además, al establecer un mecanismo de garantía de los derechos sociales dependiente de sus propios titulares, se otorgó a los individuos, una herramienta indispensable para el aseguramiento y conquista de sus derechos fundamentales, que los habilitó para actuar fuera del campo de las mediaciones jurídico institucionales.

En definitiva, la implementación de la Ley N° 16.880 significó una garantía para los derechos sociales, y a su vez, la expresión de una democracia social, la cual, por su extensión generalizada, permitió legitimar la acción del Estado sobre la sociedad. El hecho de que la normativa en comento permitiera a los titulares de los derechos sociales, tutelarlos directamente, complementando de esta forma las garantías dispuestas por el Estado; contribuyó en gran parte, a asegurar las condiciones materiales, jurídicas y sociales necesarias para lograr la integración social y ese tanto de igualdad material indispensable para el ejercicio de los derechos individuales. En esta perspectiva, el aseguramiento de un mínimo existencial y de supervivencia, para todas las personas, representó una condición de legitimidad para la

institucionalidad y la actividad estatal, y además, una garantía para el sistema democrático. De este modo, a través de la ejecución de políticas sociales como la *Promoción Popular*, y particularmente, por medio de la implementación de la Ley N° 16.880, el Estado chileno fue capaz de desarrollar una de las funciones más características y fundamentales del Estado social de Derecho, a saber, la función democrática.

Finalmente, los argumentos presentados a lo largo de la presente investigación y las conclusiones recién expuestas, permiten corroborar la hipótesis aquí planteada y afirmar, por consiguiente, que durante los años 1964 y 1970 —correspondientes al período de gobierno del presidente Eduardo Frei— existió en Chile, un Estado social de Derecho; el cual, si bien se encontraba en un proceso de formación y desarrollo, fue capaz de integrar dentro de su estructura, aquellos elementos fundamentales y constitutivos de un modelo Estado con estas características específicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandri Palma, Arturo. *Recuerdos de Gobierno*. Tomo II. Editorial Nascimento, Santiago, 1967.
- Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.
- Amar, Mauricio. *Eduardo Frei Montalva y el espíritu de la educación*. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Eduardo Frei Montalva: fe, política y cambio social*. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, 2013.
- Angell, Alan. *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. Ediciones Era, México, 1974.
- Baldassarre, Antonio. *Los derechos sociales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- Benda, Ernst. *El Estado social de Derecho*. En Konrad, Hesse et al. *Manual de Derecho Constitucional*. 2ª ed. Marcial Pons, Madrid, 2001.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 16.391*. Crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo. Disponible en: <http://s.bcn.cl/1uv39> [Fecha de consulta: 10.04.2018].
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Historia de la Ley N° 16.615*. Modifica la Constitución Política del Estado. Disponible en: <http://s.bcn.cl/24gtc> [Fecha de consulta: 10.04.2018].
- Blondiaux, Loic. *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2014.
- Böckenforde, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Editorial Trotta, Madrid, 2000.
- Botto, Andrea. *Algunas tendencias del catolicismo social en Chile: reflexiones desde la historia*. En Teología y vida, vol. 49, n° 3. Santiago, 2008.
- Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2013.
- Carmona Cuenca, Encarnación. *El Estado Social de Derecho en la Constitución*. Consejo Económico y Social, Madrid, 2000.
- Carrasco Delgado, Sergio. *Génesis y vigencia de los textos constitucionales chilenos*. 3ª ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002.
- Castillo Velasco, Jaime. *Teoría y práctica de la Democracia Cristiana chilena*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1973.
- CNPP. *Organización Social. Hacia la comunidad organizada*. División de Difusión. Imprenta Carrión e Hijos Ltda., Santiago, 1968.
- Cordero, Eduardo. *La dogmática constitucional de la propiedad en el Derecho chileno*. En Revista de Derecho, vol. 19, n° 1. Valdivia, 2006.

- Cordero, Eduardo. *De la propiedad a las propiedades. La evolución de la concepción liberal de la propiedad*. En N° 31 Revista de Derecho, Valparaíso, 2008.
- Correa Sutil, Sofía *et al.* *Historia del siglo XX chileno*. 4ª ed. Editorial Sudamericana, Santiago, 2008.
- Cotarelo, Ramón. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. 2ª ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- Cotarelo, Ramón. *Teoría del Estado*. En Ruiz, Alfonso y Elías Díaz (ed.). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. 3ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2013.
- Cortes, Alexis. *Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana*. En Sociologías, vol. 14, n° 29. Porto Alegre, 2012.
- Courtis, Cristian y Victor Abramovich. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, 2002.
- De Blas, Andrés y Mª Josefa Rubio (dir.). *Teoría del Estado I. El Estado y sus instituciones*. UNED, Madrid, 2013.
- De Cabo Martín, Carlos. *Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional, vol. II*. PPU, Barcelona, 1993.
- Díaz, Elías. *Estado de Derecho*. En Ruiz, Alfonso y Elías Díaz (ed.). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. 3ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2013.
- Espinoza, Vicente. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR, Santiago, 1988.
- Evans de la Cuadra, Enrique. *Los derechos constitucionales, vol. III*. 2ª ed. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1999.
- Falange Nacional. *Los veinticuatro puntos fundamentales de la Falange Nacional*. Publicado en la revista *Lircay* en abril de 1939, este documento se encuentra en el apéndice del libro de Grayson (pp. 473-481).
- Faúndez, Julio. *Izquierdas y Democracia en Chile, 1932-1973*. Ediciones BAT, Santiago, 1992.
- Faúndez, Julio. *Democratización, Desarrollo y Legalidad. Chile, 1831-1973*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, 2011.
- Fernández Segado, Francisco. *La solidaridad como principio constitucional*. En N° 30 Teoría y Realidad Constitucional, Madrid, 2012.
- Ferrajoli, Luigi. *Pasado y futuro del Estado de Derecho*. En N° 17 Revista Internacional de Filosofía Política, Madrid, 2001.
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. 2ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2010.
- Ferrajoli, Luigi. *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo II, Teoría de la democracia. Editorial Trotta, Madrid, 2011.
- Ferrajoli, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 8ª ed. Editorial Trotta, Madrid, 2016.

Figuroa Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña de la Constitución Política de Chile de 1925*. Material Docente Historia del Derecho II, N° 1309, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2012.

Figuroa Quinteros, María Angélica. *La solidaridad como principio del derecho. Una aproximación histórico-teórica al origen del concepto*. En *Espacios del conocimiento: sujeto, verdad, heterotopías*. Cátedra Michel Foucault. LOM, Santiago, 2016.

Frei Montalva, Eduardo. *Primer mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1965.

Frei Montalva, Eduardo. *Cuarto mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1968.

Frei Montalva, Eduardo. *Sexto mensaje del Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso Nacional*. Departamento de Publicaciones de la Presidencia de la República, Santiago, 1970.

Garcés, Mario. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago 1957-1970*. LOM, Santiago, 2002.

García-Pelayo, Manuel. *La teoría de la sociedad en Lorenz von Stein*. En N° 47 *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1949.

García-Pelayo, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. 2ª ed. Editorial Alianza, Madrid, 1980.

Garrido, Pablo. *Revolución en Libertad. Concepto y programa político de la Democracia Cristiana chilena, 1958-1964*. Documento de trabajo N° 2, Programa de Historia de las Ideas Políticas en Chile, Facultad de Ciencias Sociales e Historia, UDP, Santiago, 2012.

Gil, Federico. *El sistema político de Chile*. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1969.

Gómez, Juan Carlos. *La frontera de la democracia. El derecho de propiedad en Chile 1925-1973*. LOM, Santiago, 2004.

Grayson, George. *El Partido Demócrata Cristiano Chileno*. Editorial Francisco de Aguirre, Buenos Aires, 1968.

Guerra, José Guillermo. *La constitución de 1925*. Balcells & Co., Santiago, 1929.

Heise, Julio. *150 años de evolución institucional*. 7ª ed. Editorial Andrés Bello, Santiago, 1990.

Heller, Hermann. *El Derecho Constitucional de la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales*. En *Escritos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Heller, Hermann. *¿Estado de Derecho o dictadura?* En *Escritos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Heller, Hermann. *Las ideas socialistas*. En *Escritos Políticos*. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

- Hidalgo, Rodrigo. *La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias especiales*. En De Mattos, Carlos et al. *Santiago en la Globalización ¿una nueva ciudad?* Ediciones SUR, Santiago, 2004.
- Hofmeister, Wilhelm. *La opción por la democracia. Democracia Cristiana y desarrollo político en Chile 1964-1994*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Santiago, 1995.
- Lavados, Iván. *Evolución de las políticas sociales en Chile 1964-1980*. Cuadernos CEPAL-ILPES-UNICEF sobre políticas sociales, Santiago, 1983.
- Lucas Verdú, Pablo y Pablo Lucas Murillo. *Manual de Derecho Político, vol. I*. 3ª ed. Editorial Tecnos, Madrid, 1994.
- Mirkin-Guetzevich, Boris. *Modernas tendencias del Derecho constitucional*. Reus, Madrid, 2011.
- Montalva, Pía y Yalile Uarac. *Promoción Popular, “el pueblo organizado”*. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Eduardo Frei Montalva: fe, política y cambio social*. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago, 2013.
- Moulian, Tomás e Isabel Torres. *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha 1938-1946*. FLACSO, Santiago, 1988.
- Moulian, Tomás. *Fracturas: de Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende*. LOM, Santiago, 2006.
- Palma, Eduardo y Andrés Sanfuentes. *Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)*. En Revista EURE, vol. 6, n° 16. Santiago, 1979.
- Pateman, Carole. *Participación y teoría democrática*. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2014.
- PDC. *Documentos de la Primera Convención Nacional, N° 2*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1959.
- PDC. *El ABC de la Democracia Cristiana*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1962.
- PDC. *Un Programa y un Gobierno*. Editorial del Pacífico, Santiago, 1967.
- PDC. *El pensamiento de la Democracia Cristiana. Dimensiones del socialismo comunitario*. Talleres Gráficos Corporación, Santiago, 1973.
- Peces-Barba, Gregorio. *Derechos sociales y positivismo jurídico*. Dykinson, Madrid, 1999.
- Peces-Barba, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales*. Universidad Carlos III, Madrid, 1999.
- Peruzzotti, Enrique. *La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación*. En N° 33 Debates en Sociología, Perú, 2008.
- Petras, James. *Politics and Social Forces in Chilean Development*. University of California Press, Berkley, 1969.
- Pisarello, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Editorial Trotta, Madrid, 2007.

Prieto Sanchís, Luis. *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*. En N° 22 Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

Riquelme, Alfredo. *Promoción popular y la educación para la participación (1964-1970)*. En N°15 Revista Proposiciones, Santiago, 1987.

Ruiz-Tagle, Pablo. *El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia*. En Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle. *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. LOM, Santiago, 2008.

Sabatini Francisco y Guillermo Wormald. *La guerra de la basura de Santiago: desde el derecho a la vivienda al derecho a la ciudad*. En Revista EURE, vol. 30, n° 91. Santiago, 2004.

Salazar, Gabriel. *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Uqbar editores, Santiago, 2012.

Soto, Francisco. *El derecho de participación en el sistema constitucional chileno*. En N° 37 Revista catalana de dret públic, España, 2008.

Scully, Timothy. *Los partidos de centro y la evolución política chilena*. CIEPLAN-Notre Dame, Santiago, 1992.

Sotelo, Ignacio. *El Estado Social*. Editorial Trotta, Madrid, 2010.

Vandershueren, Franz. *Significado político de las juntas de vecinos en poblaciones de Santiago*. En Revista EURE, vol. 1, n° 2. Santiago, 1971.

Vekemans, Roger y Venegas, Ramón. *Marginalidad y Promoción Popular*. En N° 149 Revista Mensaje, Santiago, 1966.

Vekemans, Roger *et al.* *Marginalidad, promoción popular e integración latinoamericana*. Cuadernos de discusión N° 4. DESAL-Troquel, Buenos Aires, 1970.

Villar Borda, Luis. *Estado de Derecho y Estado social de Derecho*. En N° 20 Revista Derecho del Estado, Bogotá, 2007.

Yocelvezky, Ricardo. *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1987.