

PARTICIPACION SOCIAL Y DEMOCRACIA

- Beltrán Urenda Zegers
- Humberto Nogueira Alcalá

BELTRAN URENDA ZEGERS

El Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile ha organizado este Seminario con el propósito de difundir aquellos valores de mayor trascendencia que constituyen la base para la construcción de un sistema democrático, cuya solidez y eficacia sean los factores que lo caractericen por sobre las ideologías de las corrientes políticas que puedan ocupar en el futuro, el gobierno de la nación.

Dentro de este Seminario, en que han participado excelentes expositores de reconocidos prestigios y capacidad, se me ha concedido el alto honor de abordar, conjuntamente con el profesor Humberto Nogueira el tema "Participación Social y Democracia".

Debo señalar que el tema es de una amplitud y una importancia excepcionales que hacen obviamente difícil el abordarlo debidamente, en especial para una persona como yo alejada desde hace bastante años del quehacer directo de la cátedra universitaria.

Por otra parte, dicho tema es hoy tan apasionante para los chilenos, que no he podido sustraerme a este desafío, aunque sé que mi aporte será necesariamente limitado.

No hay palabra más utilizada en la actualidad que la de "democracia", y puede afirmarse con propiedad que casi nadie se atreve siquiera hoy a sostener que no desea para su país y para la humanidad el predominio de un régimen democrático. Sin embargo, no es fácil precisar conceptualmente qué se entiende por democracia y bien podemos apreciar que es evidente que lo que en algunos países dicen entender como democracia o como régimen democrático, es diametralmente distinto de cómo en otro conjunto de países se la define y aplica.

En consecuencia, la simple referencia a la democracia no es suficiente en el mundo actual para que todos entiendan a qué nos estamos refiriendo.

He debido resistir la tentación de adentrarme en la etimología de la palabra "democracia", como asimismo, en la historia de los regímenes democráticos y de los principios que inspiraron a los estadistas modernos y contemporáneos que, en base a ello han querido organizar sus estados y sus formas de gobierno, ante el riesgo de no sólo extenderme en demasía, sino de perderme en el bosque inmenso que esas materias representan.

Quisiera, sin embargo, antes de seguir adelante, decir como Ortega y Gasset: "No es lícito ser ante todo demócrata, porque el plano a que la idea democrática se refiere no es un primer plano, no es un "ante todo", y agregar como él que "tampoco es lícito ser "sólo demócrata".

Ello, porque jamás debemos olvidar que toda organización humana debe basarse en el "ser humano" que tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado, derivados de su carácter de obra del Creador y, por ende, él es más importante que cualquier régimen de organización del Estado o de forma de gobierno.

Más allá de principios generales y, por ende, teóricos, debemos entender que la democracia es hoy, como dice Georges Burdeau, una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente una forma de gobierno.

Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente, como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. Disociar lo que la democracia es realidad, de lo que es creencia, conduciría a hacer incomprensible no sólo el dinamismo que la anima, sino sus mismas instituciones positivas, pues éstas no tienen sentido, gran parte de las veces, más que en función de la mística que encarnan.

Por ello, la democracia no es sólo un objeto de análisis científico, es también para millones de individuos una manera de vivir en común y para cada uno de ellos una posibilidad de responder a su vocación de hombre.

No hacen una democracia sólo los artículos de una Constitución y, menos aún, las costumbres políticas. Los problemas que nuestro tiempo pone en evidencia conciernen menos a la elaboración de formas jurídicas que a los datos humanos, sociales y económicos de un modo democrático de vida colectiva.

Es difícil llegar a una democracia ideal. Sin embargo, si se renuncia a un ideal de perfección, las debilidades del régimen, las exigencias que sufren por parte de tendencias contradictorias, la inquietud que la agita con respecto a sus fines, la desproporción, en fin, entre sus fines y realizaciones, vienen a testimoniar la correspondencia —quizás podría decirse hasta la armonía— entre la democracia y los hombres tal como son.

En contra de la concepción teórica ideal de las filosofías del siglo XVIII, la democracia reviste hoy la faz atormentada de los hombres vivientes.

Por lo dicho, resulta más fácil, para que estas reflexiones que hacemos tengan alguna utilidad, el intentar, más que una definición de democracia, fijar los elementos básicos de ella y lo que la mayoría de los hombres, al menos dentro de nuestra civilización cristiana occidental, entendemos que debe ser.

Jean-Francois Revel la describe como una forma de sociedad que consigue conciliar la eficacia del Estado con su legitimidad, y su autoridad con la libertad de los individuos. Para otros —ideas de Joseph Schumpeter y Max Weber—, "la democracia en una sociedad compleja puede definirse como un sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos políticos". Para Pablo Rodríguez Grez, la democracia no es más que

un sistema político en el cual concurren tres elementos fundamentales: autoridades políticas legitimadas por la autoridad soberana del pueblo; Estado de Derecho y reconocimiento de los derechos primarios de la persona humana. Para él, lo demás sería adjetivo, secundario e instrumental.

En una forma más sencilla, las democracias constituirían regímenes en que se aspira al reino de todos: unos hombres determinados toman las decisiones políticas fundamentales, pero tienen que contar con el apoyo de la mayoría, al menos de los ciudadanos.

Así, la democracia constituiría un ideal, una meta para el quehacer político diario y por constituir un desideratum difícil de realizar plenamente, las Constituciones de los pueblos occidentales se limitan a establecer un orden de relaciones entre las instituciones y entre los hombres, con el deseo de que a través de sus rutas se arribe a un puerto próximo ideal.

En la práctica, la democracia sería un sistema de diálogos.

Georges Vedel señala: la idea del diálogo expresa la filosofía profunda de la democracia; agregando, la filosofía democrática rechaza la creencia de que existe una armonía espontánea y automática entre los diversos interlocutores del mundo político. Pero esta filosofía no cree tampoco que las oposiciones sean de tal naturaleza que impidan encontrar una conciliación.

Pero es evidente que para un análisis situado en Chile y destinado a un aporte para Chile, parece necesario referirnos a la forma de democracia representativa que, en general, en una u otra forma predomina en Occidente y dentro de la cual se enmarca nuestra Constitución.

En general se estima que, fundamentalmente, la identifican los siguientes principios:

— Que la soberanía reside esencialmente en la Nación, pero su ejercicio se realiza a través de autoridades elegidas periódicamente a través de elecciones secretas e informadas en

las cuales tienen derecho a participar al menos la mayoría de todos quienes hayan completado una edad determinada.

— Separación de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

— Posibilidad real de la alternancia en el poder.

— Que el Estado debe respetar los derechos fundamentales de la persona humana y que su fin es promover el bien común.

Veamos nuestra Constitución Política. Ella descansa en la concepción humanista del hombre y de la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana a la que pertenecemos y comprometemos a la Nación y al Estado de Chile con aquellos valores o principios fundamentales que conforman el alma o esencia de la chilenidad. Dentro de una estructura general, semejante —quizás demasiado— a las del mundo occidental, está fundamentalmente basada en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile y parte del supuesto de que entiende al hombre como un ser dotado de espiritualidad. Por ello reconoce y afirma:

- 1) que el hombre tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado;
- 2) que éste debe estar al servicio de la persona y no la persona al servicio del Estado;
- 3) que el fin del Estado es el bien común general;
- 4) que este bien común exige respetar el principio de subsidiariedad, y
- 5) como consecuencia de lo anterior, que la propiedad privada y la libre iniciativa en el campo económico son elementos bases en la sociedad.

La Constitución recoge en su articulado estas concepciones fundamentales que la inspiran, las que se sintetizan y expresan, en especial, en sus artículos 1º y 4º.

Así:

"Artículo 1º.— Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

"La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

"El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

"El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

"Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Y, en el artículo 4º, junto con declararse que la soberanía reside esencialmente en la Nación y determinar cómo se realiza su ejercicio y a quién corresponde, termina expresando: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana".

El propósito del constituyente de que Chile sea una sociedad libre, se reafirma en los artículos 19, 20 y 21. El primero de éstos establece en forma completa los derechos constitucionales, dándoles una extensión más amplia que en otras constituciones. El artículo 20º, por su parte mantiene y refuerza los derechos creados durante el proceso intermedio a través de las Actas Constitucionales, en relación con el recurso de protección que concierne a un conjunto de derechos que antes en Chile y, en general, aun hoy en el mundo occidental, no están protegidos por recursos rápidos y eficientes que aseguren su pron-

to restablecimiento, toda vez que si bien desde hace ya más de 7 siglos se dio vida al llamado "recurso de Habeas corpus", que concierne exclusivamente a la libertad individual, no existe una protección rápida y expedita para otros derechos, muy trascendentales. Por lo demás, el artículo 21 de la Constitución no sólo mantiene, sino que refuerza el tradicional recurso de amparo (Habeas corpus).

Es decir que la Constitución del 80 ha mantenido y perfeccionado normas encaminadas a establecer una democracia representativa, en la cual pueda ejercerse la vocación propia de ésta, tendiente al mejoramiento paciente y realista de la vida en sociedad, que está centrada en los derechos inalienables del hombre y en la dignidad de su ser, que procura dar la profundidad y estabilidad para asegurar el desarrollo del país y el imperio de la justicia social y de las libertades individuales en un plano armonioso, y que intenta evitar que este cuadro pueda ser destruido o afectado gravemente por quienes no creen en los derechos esenciales del hombre y en los principios fundamentales de la democracia, o los supeditan a intereses egoístas o mezquinos o a la simple ambición personal.

Ante normas tan claras —y al margen de cualquier defecto formal susceptible de corrección—, no puede sino aceptarse que quienes han impusado la dictación de la Constitución del 80, tienen por propósito que los principios en que ella se funda se arraiguen profundamente en la nacionalidad y en el ser chileno, y que Chile llegue a crear una democracia más real, más profunda y más estable que la que tuvimos en el pasado.

Y precisamente al pensar en ese tipo de vida que se desea para Chile, en ese tipo de sociedad armoniosa y dialogante, consciente de sus derechos, pero generosa y abierta, que pueda irse perfeccionando paulatinamente, es que surge la cuestión **de la participación social** que, obviamente, es el tema de fondo que hoy nos preocupa.

Siguiendo a Alejandro Matte Lira, participación es poder. El hecho de pertenecer a una comunidad humana implica gozar de sus beneficios y contribuir a crearlos y, por ello, en las re-

laciones sociales cada hombre tiene derecho a ser considerado en la configuración del bien común, sea éste de carácter particular o general.

De allí que expresa que participar es tomar parte en algo, tener parte en ese algo y serlo en forma activa o receptiva.

Lo anterior implicaría, de acuerdo a Matte, que la intervención que se hace en un asunto se entiende como ser una parte de él, y aún más, ser parte activa, ser protagonista.

Como la participación significa que todos sean partes en el interés de los otros en beneficio de todos, ella es un sentir, un comprender, un ser juntos. Aún más, para ser protagonista, es decir, participar activamente en algo, es preciso disponer del poder adecuado para ello, por cuanto la participación debe ser algo real y no algo simbólico. Concluye el autor mencionado que de lo expuesto se desprende que la participación no puede ser masificada, por cuanto mientras estemos sumidos en las masas no hay participación.

Para él participar es conocer al otro con quien se coparticipa, con quien se comparte; es respetarlo y considerarlo como un igual, como un semejante en el tema, campo o actividad de que se trata.

Estima, asimismo, que el hombre debe participar porque es un ser social y, por ello, constituyen un elemento básico para una democracia real.

Ahora bien, es indudable que no sólo en nuestra propia experiencia, sino que en la de numerosas naciones pertenecientes a la civilización cristiana occidental —aunque no podemos dejar de mano a este respecto otras civilizaciones que quizás, con formas distintas, han creado y siguen desarrollando sociedades progresistas, en la cual existe la debida preocupación por el ser humano, por sus aspiraciones y por sus niveles de vida—, cada vez es más claro que, ya sea el ejercicio de la democracia o la materialización de los anhelos e inquietudes del hombre común y, por ende, su participación en la marcha del país, no pueden expresarse exclusivamente o agotarse con su interven-

ción, más o menos esporádica, en comicios o votaciones en que se eligen las autoridades máximas de la nación, los parlamentarios y, en ciertos casos, determinados funcionarios.

Por ello, tanto para que hablemos de democracia propiamente tal, cuanto para que la marcha de una nación esté impulsada con mayor eficacia por el aporte permanente de todos, o al menos de la mayor parte de sus integrantes, es necesario contemplar ciertas normas que digan relación con la vida cotidiana y que, al mismo tiempo, pueda contarse, en forma constante y permanente, con la participación de la ciudadanía. De allí que hoy casi no cabe discutir no sólo la conveniencia, sino la verdadera necesidad —tanto para hablar de una democracia real y profunda, cuanto para que el país tienda en el fondo a procurar el bienestar y la felicidad de todos sus integrantes— de que, a su vez, tengan formas de expresión que les permitan influir en la marcha de las instituciones y de su propio país, de una manera directa y permanente. Aún más, es necesario que ello ocurra en su calidad de integrantes de organismos, instituciones, empresas, asociaciones, etc., de que forman parte y no como simples ciudadanos en una sociedad cada vez más amplia, más masiva y, por consiguiente, más impersonal. Es decir, que no sólo actúe solitariamente al depositar su voto o en una forma inarticulada dentro de la gran masa, sino que como ser social lo haga en y a través de las entidades que integra y en las cuales su voz tiene fuerza y fundamento.

(Es claro que de hecho, se desee o no, hay una intervención del hombre común que se expresa o pretende expresarse a través de lo que se entiende por grupos de presión. Es obvio que la circunstancia de que la democracia sea representativa, es decir, de que el poder de hecho se ejerza no directamente por la masa ciudadana, sino por quienes ésta ha elegido con mayor o menor acierto, con mayor o menor libertad, o con mayor o menor conocimiento, y en que, por ende, es posible que estos representantes muchas veces no representen realmente el sentir de quienes los eligieron, ya sea porque nunca lo fueron, ya porque se distanciaron de sus electores, lleva a que cuan-

do, especialmente, esos representados están agrupados en instituciones u organismos que tienen fuerza, procuran ejercerla con el ánimo de corregir lo que pudieran estimar desviaciones de los representantes o simplemente porque no les satisface la forma en que ellos actúan ante problemas concretos; pero lo que se procura hoy día es que existan canales más equilibrados, más lógicos y más permanentes que hagan posible la participación de la base social en una forma más fluida, más eficaz y de más elevado nivel que el simple actuar de grupos de presión que indudablemente siempre lo harán en defensa de intereses muy particulares, que sólo puedan ser, pero lo probable es que habitualmente no lo sean, los intereses generales de la sociedad o de la nación).

De allí pues, que en general se pretenden articular normas que, al facilitar la participación, al permitir conocer los puntos de vista del hombre común en todo momento, de tal manera que el actuar de quienes dirigen transitoriamente el país cuente con más elementos de juicio y con un conocimiento más permanente del sentir ciudadano que les haga posible adoptar las mejores decisiones y en su caso, enmendar rumbos o corregir errores.

Pues bien, es indudable que la necesidad de un desarrollo integral de los pueblos, que se impone con la fuerza de un deber ser, supone una economía al servicio del hombre, de tal modo que el mejoramiento de los indicadores económicos sea paralelo al mejoramiento de los indicadores sociales. Y aún más que cada individuo se integre a la sociedad como una parte insustituible y fundamental de ella.

Lo anterior importa que cada miembro de la sociedad tiene el deber de contribuir a la definición e implementación de las metas de bien común, y el derecho de beneficiarse con los frutos que se logren.

Para ello es que se requiere no sólo una participación, sino que una participación con acento social, efectiva y para hacerla posible crear las estructuras necesarias.

Conforme a conceptos propuestos por la OIT, podría definirse la participación social como el esfuerzo consciente, realizado por agrupaciones profesionales y sociales, que gozan de autonomía orgánica en relación al Estado y representan intereses económicos, sociales o profesionales para contribuir a la definición y a la materialización del desarrollo programado por las autoridades políticas.

Esta participación puede darse a su vez de una manera informal o esporádica, a través de opiniones a título meramente consultivo, o de acciones separadas de organismos intermedios; o a través de instituciones de participación, que haga posible canalizar orgánicamente y en forma amplia la participación de las agrupaciones u organizaciones, o en ambas formas simultáneamente.

Ya hemos visto cómo el gobierno representativo, necesario para ser eficiente, implica el riesgo de desligar al ciudadano común de las autoridades que él mismo designó, toda vez que esta separación se produce y acentúa entre el individuo y el gobierno durante el tiempo que medie entre dos elecciones.

Este vacío podría llenarse, como hemos dicho, y se llena en la realidad, a través de grupos de presión con los inconvenientes que ello implica.

Por ello, a objeto de que este vacío desaparezca en una forma eficiente, y en la cual esté debidamente representado el interés general, es que hay que buscar sistemas de participación eficientes, justos y amplios, como consecuencia, asimismo, de la existencia de naciones cada vez más pobladas.

Cabría a este respecto distinguir entre la llamada participación ideológica, que se va a expresar o a través de partidos políticos o a través de entes que actúen en base a ideologías, y la participación social.

(Cabe señalar que al hablar de participación social no nos estamos refiriendo al tipo de mayor o menor participación que cabe al trabajador en una empresa determinada, sino que a una participación más amplia en la vida de una nación).

Al respecto, cabe recordar que Antonio Cruz Pacheco define las ideologías como el conjunto de representaciones mentales (ideas filosóficas, religiosas, morales y políticas) y de actitudes y comportamientos sociales (hábitos, costumbres y formas estereotipadas de reacción); y a los grupos ideológicos como medios de expresión racionalizada o intelectualizada en los intereses de un determinado grupo social que, por una parte, apunta al logro de una sociedad ideal y, por otra, a partir de un análisis e interpretación de la realidad, intenta actuar sobre la sociedad presente con miras a mantener o cambiar el status, de acuerdo con el ideal humano y social que se pretenda alcanzar.

Sin embargo, se estima que este medio de influir o participar que ha sido clásico, es hoy insuficiente y, quizás más que eso, inadecuado, por cuanto el carácter ideológico va a perturbar muchas veces la búsqueda de la mejor solución y, habitualmente va a tender a dividir y no a unir.

De ahí es que hoy encuentra cada vez más cabida un grado de participación económica y social en que las personas y los grupos —sin renunciar obviamente a las ideas de cada cual—, se reúnen para analizar los problemas que les afectan y para buscar soluciones adecuadas.

Se estima que especialmente el hombre común al actuar dentro o a través del gremio, sindicato u organización que corresponde a su quehacer diario, está en situación de dar una mejor opinión con más cabal conocimiento de causa sobre los problemas concretos que la realidad impone en el orden económico y social y al quitar prioridad a lo puramente ideológico, se coloca en situación de llegar más fácilmente a acuerdo con personeros de otros gremios o actividades y, en base a ello producir consensos que gradualmente vayan facilitando la marcha de la sociedad, y del Estado en general.

De allí pues, que cada vez más va encontrando más fuerza la idea de hacer posible esta expresión orgánica del hombre, en especial en el ámbito económico y social, que pueda conjugarse en la cúpula con la vertiente política que emane de los partidos y que se materialice en los parlamentos.

Hay algunos que estiman que debe llegar a predominar el pensamiento del hombre a través de las instituciones de que forma parte en su vida diaria, dando forma a un estado corporativo. No es esta la idea que predomina en Chile, no fue tampoco la del constituyente, ni es, hasta donde yo sé, la del gobierno, pero tampoco se desea que, como en el pasado, no exista otra forma de expresión que la política y en el fondo, para el hombre común no haya otra manera de influir que la que, quizás pueda ser cada vez menos importante, de emitir un voto de tanto en tanto, conjuntamente como otros muchos millones de ciudadanos, voto que puede corresponder a un simple sentimiento del momento o ser influenciado en forma muy importante por los medios de propaganda.

Para equilibrar ese riesgo, se hace necesaria esa posibilidad de actuar permanentemente a través de los organismos de que se forma parte en sus circunstancias, con conocimiento y con capacidad de expresión real y fundada.

A esta forma de participación nos referiremos al analizar las normas constitucionales y el Consejo Económico y Social.

De allí, la participación social y de allí, instituciones como el CES.

Naturalmente que en una sociedad que crece, y crece con una masa ciudadana cada vez más grande, siempre se estará delegando facultades en otras personas, pero naturalmente que ello es menos riesgoso cuando se hace en una forma directa y dentro del campo que se conoce.

Si bien la lectura de la Constitución pone en evidencia, tal vez en forma débil, el propósito del constituyente de facilitar el actuar de los organismos intermedios y aun una adecuada participación social, preciso es reconocer que en esta materia la Carta Fundamental es incompleta, y no consideró adecuadamente un verdadero sistema coordinado y orgánico sobre este aspecto. Sin embargo, es posible apreciar hoy, que tanto la propia voluntad del gobierno, como la realidad están poniendo de manifiesto no sólo la conveniencia, sino la posibilidad real de tener

instancias de participación más completas y más perfectas, siguiendo al respecto las tendencias establecidas por muchas democracias occidentales.

Así, en la Carta Fundamental se dice, en el artículo 1º que es deber del Estado, entre otros, asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional; y no contentándose con ello, declara, como se ha visto, que reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. A su vez, en el artículo 19, establece un conjunto de normas que hacen posible y facilitan el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y, por ende, de participar. Dentro de éstos hay muchos que, en una u otra forma, facilitan al hombre común su libertad frente al Estado para escoger las opciones que estimen más adecuadas y facilitan la expresión de su pensamiento, en muchos casos, como integrante de organismos intermedios.

Pero estas formas de participación, si bien amplias y generales y correspondientes a las que se establecen en muchas Constituciones, no completan ni constituyen ni con mucho el concepto cabal de "participación social" o participación ciudadana, en forma articulada que se estima necesario para complementar una democracia más profunda y equilibrada.

La propia Constitución, al referirse tanto al gobierno y Administración Regional, como a la Administración Comunal, incluye formas de participación más amplia y más sistemáticas que las que resultan de las normas generales a que me he referido.

Así, el artículo 101 dispone que en cada región habrá un consejo regional de desarrollo, presidido por el intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armada y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el

área territorial de la región. La norma agrega que el **sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho consejo.**

A su vez, el artículo 102 establece que el consejo regional (COREDE) tiene por objeto asesorar al intendente y **contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región.**

Por su parte, el artículo 107 estatuye que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, reside en una municipalidad la que estará constituida por el alcalde y por el consejo comunal (CODECO) respectivo y el artículo 109 dispone que en cada municipalidad habrá un consejo de desarrollo comunal (CODECO) presidido por el alcalde e integrado por representantes de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional y de las actividades relevantes dentro de la comuna, con excepción, en este caso, de aquéllas de naturaleza gremial o sindical y de la administración pública. El artículo 110 agrega que el consejo de desarrollo comunal tiene por objeto asesorar al alcalde y hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Si bien en la Constitución se establece que estos organismos de participación serán regulados por respectivas leyes orgánicas, las que están en tramitación, los COREDES y los CODECOS ya están funcionando en este país en virtud de las disposiciones legales que los crearon ya antes de la Constitución.

Cabría destacar que en un proceso que ha sido más lento del deseado, se está dando forma a la legislación complementaria de la Constitución Política en lo que a los aspectos anteriores se refiere, estando ya hoy en tramitación la Ley Orgánica de los COREDES y estudiado un texto de aquella relativa a los CODECOS.

Cabe señalar que, en virtud de lo dispuesto en el D.L. 575, de 10 de julio de 1974, se crearon en las diversas Regiones del país consejos regionales de desarrollo que han tenido una vida muy variable según la región de que se trate.

A raíz de la entrada en vigencia de la Constitución se estimó por algunos Intendentes que había que esperar la Ley Orgánica Constitucional respectiva para que los COREDES siguieran funcionando. Sin embargo, se ha ido imponiendo el criterio de que en estas situaciones resulta plenamente aplicable la disposición Quinta Transitoria de la Carta Fundamental que dispone que "Se entenderá que las leyes actualmente en vigor sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o aprobadas con quórum calificado, cumplen estos requisitos y seguirán aplicándose en lo que no sean contrarias a la Constitución, mientras no se dicten los correspondientes cuerpos legales".

Hoy, en la práctica y quizás con la sola excepción de la Región Metropolitana, los COREDES están funcionando en una forma muy eficiente y constituyen órganos de participación eficientes y muy útiles para la labor de las respectivas autoridades regionales, al igual que, según se verá con respecto al CES, su puesta en marcha implicará en la práctica que la respectiva ley orgánica pueda dictarse considerando una realidad y una experiencia que puedan garantizar la eficacia de sus normas y del funcionamiento permanente de estos organismos.

La existencia de CODECOS prácticamente en todas las comunas del país resultará también extraordinariamente importante para el sistema constitucional permanente de Chile.

Sin embargo, la expresión más cabal de participación social a nivel nacional corresponde hoy al Consejo Económico y Social, creado por el gobierno por D.S. N° 447 de fecha 2 de mayo de 1984 —modificado por D.S. N° 199 de fecha 15 de febrero de 1985— y que lleva más de dos años de efectivo, eficiente y, a mi criterio, fructífero desempeño. En dicho Decreto se crea el Consejo Económico y Social que tendrá por misión asesorar al Presidente de la República en las materias de carácter económico y social que le someta expresamente a su consideración.

Sin embargo, es posible apreciar que tanto el pensamiento claro de S.E. el Presidente de la República, expresado direc-

tamente o a través de sus Ministros, y la realidad han ido conformando un organismo de más importancia y peso del que pudiera desprenderse del texto del Decreto 447.

Desde luego, ya al inaugurarse el Consejo, el Presidente de la República destacó que éste era, por encima de todo, un medio de aumentar la participación ciudadana en el gobierno de la República; agregando que además constituiría un foro en el cual se encontrarán los representantes de los trabajadores, de los empresarios, los funcionarios y los técnicos, todo lo cual hacía posible que el Consejo fuera un asesor adecuado.

La marcha del Consejo demostró que su importancia y su tarea podían ser aún mayores, en gran parte por constituir el único organismo de carácter nacional en que no sólo hay una adecuada representación de las Regiones, sino que personas que viven y trabajan en ellas son mayoría. Asimismo, el desenvolvimiento práctico del Consejo ha permitido apreciar que éste constituye un vínculo valioso y permanente, no sólo entre el gobierno y todo el país, sino que, a su vez, de los personeros de diversas actividades entre sí, lo que es especialmente valioso si se tiene en cuenta que ellos son representativos de, prácticamente, Chile entero. Apreciando esta realidad, el Presidente de la República, al pedirle al propio Consejo estudiar su Ley Orgánica, puso especial hincapié en la conveniencia y necesidad de que el CES estuviere estrechamente vinculado a los COREDES, y en que hubiere una participación proporcional de todas las actividades del país. Aún más, el Presidente de la República destacó que el Consejo Económico y Social debería contribuir a articular en la cúpula de la institucionalidad el poder político y el poder social.

Cabría preguntarse, y ya ha transcurrido tiempo suficiente para ello, si el CES está cumpliendo esa tarea de participación social que fundamentalmente le corresponde y que le hace posible dar adecuada asesoría al Supremo Gobierno.

Desde luego, el CES ha estado permanentemente integrado no sólo por personeros del más alto nivel de los organis-

mos empresariales, sino que también —lo que muchos quieren ignorar— por dirigentes sindicales elegidos por sus bases, en los sindicatos más importantes del país y jamás han estado ausentes algunos funcionarios del Estado de alto nivel y técnicos de reconocido prestigio.

Cabría destacar que, a su vez, todas las Regiones de Chile han tenido una muy real representación, toda vez que la mayoría de los integrantes son hombres directa y actualmente vinculados a todas y cada una de ellas.

Cabe reconocer la preocupación constante del gobierno de que este carácter representativo del Consejo no sólo se mantenga, sino que se acreciente y gracias a ello hoy forman parte de él 42 dirigentes de los trabajadores, 42 de los empresarios y 15 técnicos o funcionarios del Estado o de las principales empresas de éste, manteniéndose claramente la mayoría de integrantes pertenecientes a organismos empresariales o laborales de todas y cada una de las Regiones.

Pero, obviamente que este carácter de organismo participativo del Consejo, no se determina sólo por el origen de los Consejeros. El en verdad se perfecciona y completa por muchas circunstancias, entre las cuales cabría destacar la de que el Consejo sesione en base a plenarios durante tres días, todos los meses del año, con excepción de febrero, y de que casi la mitad de esas sesiones se lleve a cabo fuera de Santiago, lo que ha hecho posible que la mayor parte del país haya conocido al CES actuando en su Región.

Por otra parte, no sólo el CES ha dado tribuna para que en sus plenarios expongan Ministros y autoridades, sino que también técnicos o personeros del más alto nivel en el quehacer cultural de la nación. Y aún más, sus Comisiones escuchan frecuentemente a personalidades distinguidas sobre los temas que les son propios y abren sus puertas en forma amplia, especialmente en las Regiones, para que puedan tener participación en sus debates y expresar sus inquietudes personeros de las más amplias actividades, sin exclusión alguna.

No está de más destacar que por ser los consejeros personas que en su inmensa mayoría actualmente son dirigentes del más alto nivel de sindicatos y gremios, están permanentemente ligados a los problemas e inquietudes de las actividades a que aquéllos corresponden. Al margen de ello, se ha hecho permanente hincapié en la necesidad de que los consejeros recojan en las ciudades en que viven y en sus Regiones las inquietudes de orden económico y social de la masa ciudadana.

Como consecuencia de esta apertura, es que cada vez en forma más extensa, el Consejo recibe toda clase de aportes de cientos de instituciones y personas que ven en él la forma de expresar su pensamiento y de efectuar un aporte a la mejor marcha del país, fundamentalmente dentro del orden económico y social.

Ahora, toda esta labor que es muy grande, se va ordenando en forma tal de ir materializando ideas, acuerdos y proyectos que se dan a conocer a la autoridad respectiva y constituyen un aporte real a la mejor marcha del país en lo económico y en lo social.

Lo anterior se ve facilitado por el hecho de existir, desde el primer momento, Comisiones de Trabajo integradas en forma equilibrada, que cuentan con coordinadores de muy alto nivel, que permiten analizar en forma muy directa y abierta los diversos problemas o cuestiones sometidos al conocimiento del CES en general, y más de una vez de una Comisión en especial. Estas Comisiones se reúnen durante los períodos de tres días de sesiones, prácticamente durante todas las horas aprovechables en que no hay plenarios y, además, todas las veces que se estime necesario.

El Consejo, durante sus 27 meses de funcionamiento, ha ido perfeccionando una infraestructura administrativa reducida pero muy eficiente, lo que unido a contar hoy con oficinas adecuadas, permite coordinar el trabajo de todos los consejeros y de las Comisiones, procesar la información recibida y el

trabajo realizado y facilitar el contacto con S.E. el Presidente de la República en especial, y con las autoridades en general.

A este respecto debe decirse que el Consejo actúa en diversos planos:

a) en primer lugar, estudia preferentemente las consultas presidenciales y procura evacuarlas debidamente, previos todos los estudios que sean necesarios y con la mayor rapidez que las circunstancias permitan;

b) en segundo lugar, el Consejo se aboca de propia iniciativa a las materias más importantes que preocupan o inquietan a la ciudadanía dentro del orden económico y social, no sólo para formarse un concepto, sino para dar a conocer su opinión, si es necesaria y de propia iniciativa al Supremo Gobierno.

c) a lo anterior se agrega el hecho de que periódicamente todas y cada una de las Comisiones se reúnen con el Ministro del ramo o, en determinados casos, con altos personeros de gobierno, para tratar los problemas más importantes a que están abocadas, como también para transmitir las inquietudes que han recogido en el país y en la base social, y para conocer lo que el gobierno está haciendo sobre el particular, para hacerlo saber a las instituciones a que pertenecen y a las regiones.

d) por último, como una forma de facilitar al Supremo Gobierno el conocimiento de muchos problemas, no siempre de envergadura nacional pero sí de importancia para muchos pueblos, ciudades o actividades, se transcriben a la autoridad que corresponda, aspiraciones, inquietudes o asuntos que preocupan a la ciudadanía y que el Consejo ha podido apreciar en el desempeño de sus labores y, en especial, en sus desplazamientos a las Regiones.

Sin embargo, para formarse un concepto aún más cabal de la participación del Consejo, cabría agregar que, tanto por que así lo ha destacado S.E. el Presidente de la República, como porque las autoridades del Consejo lo han indicado como

el proceder más útil y conveniente para el cumplimiento de sus fines, los debates del Consejo, los acuerdos que éste adopta y las opiniones que manifiesta, se realizan y corresponden a criterios absolutamente independientes, de manera tal que quienes dirigen al país reciban el aporte valioso del trabajo de un conjunto de personas que han destacado en sus propias actividades y, al mismo tiempo, puedan tener cabal idea de cuál es, con respecto a determinadas cuestiones de orden económico y social, el pensamiento, las inquietudes y las aspiraciones de la base social.

A este respecto cabría destacar algunos aspectos que ponen en evidencia el carácter independiente que se desea tenga el CES y que hoy, aunque en forma imperfecta, se expresa a través de algunas decisiones del gobierno.

En efecto, inicialmente el Consejo Económico y Social era presidido por el propio Ministro del Interior, lo que, obviamente, obstaculizaba su actuar independiente, toda vez que de acuerdo a su reglamento interno y a la naturaleza de toda organización, el presidente tiene una influencia preponderante en las materias que se abordan y en la forma de hacerlo.

Pues bien, en el Decreto N° 199 se alteró el sistema primitivo en dos aspectos:

1) En que la relación del Consejo con S.E. el Presidente de la República en vez de hacerse a través del Ministerio del Interior —Ministerio esencialmente político—, se lleve a cabo a través del Ministro Secretario General de la Presidencia; y

2) En cuanto a que el Consejo sea presidido en adelante por integrantes del mismo, designados al efecto por S.E. el Presidente de la República.

Si bien el origen de la designación puede quitar independencia a quien presida el Consejo, no es menos que siendo dicho presidente un integrante del mismo, que debe ostentar una calidad de dirigente de un sindicato o de un gremio, y perteneciendo al Consejo en forma voluntaria, necesariamente ha de procurar esforzarse porque el organismo que presida justifique su razón de ser y dé los frutos que el país espera de él.

Pues bien, esos frutos surgen obvia y fundamentalmente de su carácter independiente.

No está demás, por otra parte, señalar que, siendo por esencia el Consejo un órgano de opinión y de consulta cuyas resoluciones no tienen carácter ejecutivo, su propia existencia como un organismo trascendente en la vida nacional está necesariamente sustentado en la calidad de sus estudios y de sus opiniones; en que verdaderamente escuche y considere a los interesados y en que decida teniendo en vista el interés nacional.

Sólo en la medida en que así proceda, serán consideradas sus opiniones por el país y por el gobierno.

Si el Consejo se convirtiere en una mera caja de resonancia del gobierno, no sólo perdería su razón de ser y su importancia para Chile y para el propio gobierno, sino que obviamente llevaría al grueso de sus integrantes —que tienen una hoja de servicios, una representatividad y un prestigio, que obviamente no querrían ver empañados—, a hacer dejación de sus cargos.

Como del propio texto de la Constitución y de los pasos que ha dado la autoridad se desprende, el propósito de avanzar hacia una democracia más profunda, más real y más estable y, por ende, más participativa, es que debemos concluir que no sólo para el país y para los integrantes del Consejo, sino que para el propio gobierno que lo ha creado, que le ha dado y le da su permanente respaldo y que ha considerado y ponderado debidamente sus opiniones, es absolutamente necesario ir reforzando su concepto de organismo independiente verdaderamente representativo y de alto nivel.

Si bien hasta ahora no se ha avanzado en la estructuración de la base legal del Consejo Económico y Social, no puede menos que destacarse el hecho de que la forma en que en la realidad ha trabajado el Consejo —gracias en gran parte al apoyo que le han brindado el Presidente de la República y las autoridades y la ciudadanía, en especial en las Regiones—,

ha ido haciendo posible que él haya ido tomando un lugar en la vida nacional cada vez más importante, y que haya ido estructurándose de hecho en una forma que coincide con las necesidades del país, con el sentir nacional y con el modo de ser de los chilenos, todo lo cual hará posible que en el futuro no exista simplemente una creación teórica constitucional o legal —como lo fueron las asambleas provinciales de la Constitución del 25, que nunca funcionaron—, sino que ella, en el fondo, reconozca una realidad y sancione una estructura probadamente eficiente.

La experiencia histórica demuestra que las organizaciones del Estado y las leyes no son simple producto de estudios o teóricos que, en base a un ejercicio intelectual, dan vida a instituciones o normas obligatorias, sino que unas y otras vienen a reconocer realidades que los hombres y la sociedad han ido formando a través de procesos más o menos largos.

Ello, a mi juicio, constituye una garantía de que, al encontrar el Consejo Económico y Social el respaldo legal y constitucional que merece por su importancia, no será un organismo que choque contra la realidad, sino que formando parte de ella rinda los frutos que cabe esperar.

Lo anterior no significa que estime que no ha llegado el momento de que el país se aboque a la necesidad de ir dando una estructura de orden legal y aun constitucional definitiva a un organismo que, confirmando las tendencias de las democracias occidentales, adaptándose a la realidad chilena y, en especial, a su configuración geográfica, constituye hoy un elemento importante de la institucionalidad y una garantía de un desarrollo armónico de todo Chile y que está llamado a ser en el futuro un factor vital para que esa democracia, que todos dicen anhelar, sea más profunda, más real y más estable, y permita que el país cuente con un instrumento adecuado más para progresar y perfeccionarse y para facilitar a todos los chilenos el logro de sus aspiraciones más elevadas y de su vocación como hombres libres, creados a imagen y semejanza de Dios.

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALA

Marco político y jurídico en que se desarrollan los Consejos Económicos-Sociales.

Los Consejos Económicos-Sociales han sido concebidos dentro de Europa en el presente siglo, dentro del marco de Estados democráticos pluralistas.

El fundamento de su creación es el profundizar las estructuras democráticas y representativas tradicionales, consideradas insuficientes para dar cabida institucional a las exigencias de participación del mundo social y económico. Sin perjuicio de esta idea central, está la realidad de que el Estado moderno interviene cada vez más en materias económicas y sociales, tanto en el plano legislativo como reglamentario, en las decisiones macro-económicas pero también en las decisiones microeconómicas, producto del reemplazo de la concepción del Estado liberal de Derecho por la concepción del Estado Social de Derecho. Esta última entrega al Estado un rol activo como promotor del bien común, como asimismo, adquieren un reconocimiento y garantía constitucional los derechos sociales y económicos.

Esta realidad política nueva, según Burdeau, implica un cambio de perspectiva, de la democracia gobernada a la democracia gobernante, de la democracia representativa a la democracia participativa. En ella se reconoce el derecho de coparticipación a las organizaciones sociales y económicas, las cuales durante el siglo XIX habían sido desconocidas o relegadas a un plano secundario, pudiendo actuar sólo como grupos de presión, como fuerza de hecho, sin reconocimiento de derecho. Se busca complementar la democracia política, la re-

presentación política del ciudadano, con la democracia social, la representación institucional de las diversas categorías de "hombres situados".

Así, el principio democrático adquiere una mayor profundidad en la medida que la sociedad, debe ser escuchada en toda su realidad, tanto en su dimensión política como en su dimensión económico-social, debiendo la representación política ponderar debidamente las opiniones de los actores sociales y económicos más representativos del país.

La democracia participativa exige que las materias económico-sociales sean objeto de una decisión concertada con los actores afectados, lo cual requiere de un diálogo institucionalizado entre el Estado y los primeros.

La adopción de un sistema amplio de participación, tanto en el orden político como en el orden socio-económico, actúa como un estimulante de las relaciones entre los diferentes grupos, agilizando los mecanismos sociales y contribuyendo a enmarcar y a disminuir las tensiones o conflictos sociales.

Por otra parte, es cada vez más indispensable que las autoridades del Estado cuenten para la realización de su política con la colaboración activa de los diferentes grupos sociales. Ello hace necesario la creación de órganos en que no sólo se de a las autoridades políticas la oportunidad de conocer de antemano las reacciones que producirá una determinada medida, sino también conocer de parte de los afectados por las decisiones, en diálogo abierto e institucionalizado, cuáles son los resultados que se esperan y en qué sentido se entiende que las medidas deben beneficiar al país.

Así nacen los Consejos Económico-Sociales con la misión de asegurar un lugar de encuentro, diálogo, debate y concertación social de carácter institucionalizado, permanente y regular, entre los diferentes actores económicos y sociales suficientemente representativos del país y de éstos con el Estado.

Estas instituciones se encuentran enmarcadas dentro de la idea de una democracia consociativa, en la cual se institucionalizan modalidades de elaboración de las decisiones en que cada organismo social significativo tenga la convicción de haber sido escuchado y su opinión considerada en la adopción de la decisión.

Sin lugar a dudas, en la medida que lo que se busca es **desarrollar y profundizar la democracia**, las decisiones políticas continúan radicadas en las autoridades políticas democráticamente elegidas (Ejecutivo y Legislativo).

Pero, si bien el gobierno y el parlamento son quienes tienen el poder de adoptar las decisiones en la perspectiva de la autoridad que manda basada en el bien común, es necesario que hayan podido expresarse previamente los legítimos representantes de las actividades y organizaciones sociales que se verían afectadas por la decisión, a través de su opinión motivada.

Estatuto Jurídico de los Consejos Económicos-Sociales

Los Consejos Económicos-Sociales europeos se constituyen como **instituciones públicas de carácter autónomo**, teniendo en algunos casos, el carácter de **órganos auxiliares de los poderes públicos**, como en el caso de Italia.

En los casos de Italia, Luxemburgo y Países Bajos, los Consejos Económico Sociales nacionales **forman parte de un conjunto de organismos** instituidos por la ley, que culminan en el Consejo Económico-Social. En Francia están ligados a Consejos de nivel regional. En este sentido, el Grupo de Estudios Constitucionales ha elaborado en su diseño institucional, un **Consejo-Económico-Social Nacional**, como **cúspide de los Consejos Económico-Sociales regionales**, integrado dentro del esquema de una descentralización regional, no sólo a administrativa sino también política, en cuanto las regiones eligen sus propias autoridades, tienen competencias de gobierno y normativas propias, fuera de las de autoadministración. (*)

Estos Consejos Económico-Sociales tienen ya sea una consagración constitucional en sus rasgos básicos (Francia, Italia y países africanos) o sólo una consagración legal (Luxemburgo, Países Bajos, Bélgica). En este último caso, algunos han sido creados por "leyes cuadro", las cuales sólo determinan los caracteres generales de la organización, y estas deben ser desarrollados por el Poder Ejecutivo, por disposiciones de carácter reglamentario (Bélgica: Consejo Central de la Economía), otros tienen su base en leyes desarrolladas, como es el caso del Consejo Económico-Social de los Países Bajos.

Parece conveniente, si es que se desea dar un rol significativo al Consejo Económico y Social, otorgarle un status constitucional, el cual no pueda ser alterado por una simple ley, producto de una mayoría parlamentaria ocasional, poniéndolo al abrigo de los embates del gobierno de turno o del parlamento, cuando éstos se sientan molestos por las opiniones dadas por el Consejo o por las iniciativas de ley que pudieren emanar de él. Ello le otorga seguridad y estabilidad en su función y atribuciones.

Atribuciones de los Consejos Económicos-Sociales

Los Consejos Económico-Sociales tienen una competencia puramente de carácter consultivo, como regla general. Esta competencia consultiva es de carácter amplio, pero solo dentro del ámbito económico-social. Su misión es completar el sistema democrático, sin substituir al parlamento de su función legislativa inspirada en el bien común. El Consejo opera sólo como instancia consultiva del gobierno y/o del parlamento, en algunos casos con carácter obligatorio, pero quienes adoptan las decisiones políticas, asumiendo su responsabilidad, son estos últimos.

(*) Cfr. Proyectos de Ley Orgánica del Consejo Económico-Social y de Estatuto de la regionalización.

A través de su función consultiva, los Consejos influyen en las decisiones gubernamentales y parlamentarias, ya sea a través de opiniones fundadas emitidas a través de consultas de los poderes del Estado, o de opiniones emitidas de propia iniciativa.

Sin embargo, los Consejos no sólo tienen una función consultiva, sino que desarrollan tareas de debate, evaluación y concertación.

Debate, al emitir juicios los miembros del Consejo en el diálogo interno para conocer los recíprocos puntos de vista de los actores que lo integran, como también, a través de las opiniones dadas antes de la toma de decisión de los órganos políticos del Estado.

Evaluación, al emitir juicios críticos respecto de las decisiones adoptadas e implementadas por las autoridades políticas.

Concertación, al ponerse de acuerdo los actores miembros del Consejo sobre las opiniones que deben emitirse y están dispuestos a respaldar, luego del debate, negociación y construcción de compromisos en su seno.

El conjunto de estas tareas que desarrolla el Consejo, contribuye a una mayor participación, racionalidad y eficacia de los procesos económicos y sociales, otorgando a los cuerpos intermedios de la sociedad una instancia de expresión autónoma, evitando su manipulación política, aumentando el grado de consenso social.

Estas tareas de debate, concertación, evaluación y de función consultiva es realizada por el Consejo, teniendo sus miembros como referente al país en su conjunto, realizando su actividad en las perspectivas de la política nacional.

A los Consejos Económico Sociales regionales corresponde avocarse a los problemas económico-sociales de cada región en particular, siendo instancia consultiva de las autoridades regionales.

Para desarrollar sus cometidos en debida forma, el Consejo debe estar dotado de una información **objetiva, completa y oportuna**, con el objeto de que sus decisiones tengan validez. Para ello, todo órgano público debe responder dentro del plazo de 15 días.

El Consejo debe tener **iniciativa de ley** en las materias de su competencia, con exclusión de las materias tributarias y financieras y las leyes de reforma de la Constitución. **El Parlamento debe informar al Consejo Económico-Social de la tramitación dada a sus opiniones e iniciativas de ley.**

Si el Consejo está dotado de iniciativa de ley, es conveniente que pueda designar a alguno de sus miembros para exponer ante las Cámaras o sus comisiones, la opinión del Consejo, sobre los proyectos de ley que han sido sometidos a su conocimiento, o aquellos que emanaren de libre iniciativa del Consejo.

En nuestra opinión, al menos, la naturaleza, misión y competencia del Consejo Económico-Social debería estar en la Carta Fundamental, pudiendo la ley desarrollar los otros aspectos.

Composición del Consejo Económico Social

Normalmente, la composición del Consejo Económico-Social, donde este existe en regímenes democráticos, se deja a la regulación legal. La ley determina el número de miembros que compone el Consejo, la posible existencia de miembros suplentes, las modalidades para adquirir la calidad de miembro, las distintas categorías y grupos de miembros, las incompatibilidades, la duración del mandato, entre otros aspectos.

Número de miembros.

El número de miembros que integran cada Consejo existente es variable, según el constituyente o el legislador hayan querido darle el carácter de una asamblea o de una comisión técnica.

Tienen el carácter de comisión técnica más bien los Consejos de los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo. Tienen el carácter de asamblea los Consejos de Francia, Italia, Senegal y Camerún, para solo señalar algunos ejemplos.

Sin lugar a dudas, que si el objeto del Consejo es incertarse en una institucionalidad democrática con una óptica participativa, el Consejo debe tener el carácter de una asamblea, pareciendo razonable una cifra intermedia entre los 230 miembros del Consejo Económico-Social francés y los 80 miembros del Consejo Nacional de la Economía y el Trabajo italiano. En tal sentido, la cifra de 120 miembros nos parece razonable, ella permite una representación adecuada de los diversos sectores económico-sociales y un trabajo eficaz del Consejo.

Modalidades de la Representación.

La representación en el Consejo Económico-Social puede adoptar las siguientes modalidades:

1. **Miembros a título personal.** Designados en razón de su conocimiento y cualidades individuales.
2. **Miembros electos.** Son elegidos por las bases, en las listas de los grupos más representativos de acuerdo con el criterio de representación proporcional.
3. **Miembros representativos de instituciones.** En este caso, el Estado evalúa cualitativa y cuantitativamente las instituciones que van a representar al grupo social. Aquí debe determinarse con la mayor exactitud y rigor jurídico cuáles son las instituciones suficientemente representativas o la más representativa según sea el caso.

En este último caso, el Consejo puede estar integrado por instituciones, las cuales determinan libremente la designación y remoción de sus miembros en el Consejo, los cuales actuarán como verdaderos mandatarios; las autoridades públicas se limitan sólo a "ratificar" las designaciones hechas por las respectivas instituciones.

Otra modalidad está constituida por la proposición hecha por la organización considerada representativa, a la autoridad gubernamental. Esta propuesta puede ser uninominal, en cuyo caso, el representante obtiene "autoridad" de la institución que lo propuso; si la propuesta es plurinominal, la autoridad gubernamental tiene el derecho de designar al miembro que considere más conveniente de la propuesta.

Todo Consejo Económico-Social tiene miembros del primer tipo analizado, que son fundamentalmente técnicos o especialistas en materias económico-sociales, por tanto, constituyen un número limitado que no supera regularmente más del 25% de los miembros del Consejo. Los otros miembros son representantes de distintos sectores económicos o sociales, elegidos por el sector social correspondiente, de acuerdo a la segunda o tercera modalidad analizada.

Ello implica entrar al **problema del reconocimiento de representabilidad de las instituciones concernidas**. Este reconocimiento debiera efectuarse por decreto del Presidente de la República o Primer Ministro, según sea el caso. El reconocimiento de representatividad implica sólo reconocer un **hecho que es anterior al acto de poder de la autoridad política**, de allí se deriva que sobre dicho acto cabe un **control jurisdiccional** que podría ser radicado en los tribunales administrativos, o en otra instancia jurisdiccional adecuada, si los primeros no existen.

Los criterios utilizados respecto de la representatividad pueden ser el de "organismos más representativos" o el de "la institución suficientemente representativa".

En el caso de la "institución más representativa", en lo que se refiere a las organizaciones laborales, dice relación con el principio democrático de la "mayoría legal", condición que debe reunir toda organización llamada a ser vocero e intérprete calificado de un grupo social. Las condiciones de mayoría corresponden a la esencia de la representatividad, la cual se manifiesta en el número de miembros y adherentes a la organización.

En países donde existen una pluralidad de organizaciones sindicales de segundo y tercer grado, el criterio más reciente de la "institución suficientemente representativa" parece un criterio adecuado, el cual no margina a instituciones que representan un número importante de miembros del grupo social.

Los criterios previos que deben considerarse a fin de establecer las instituciones u organizaciones suficientemente representativas, deben considerar: que ellas estén suficientemente extendidas por el territorio nacional en la rama de actividad correspondiente; tener una estructura financiera que les permita cumplir con las tareas esenciales de una institución de su tipo; debe aceptar y estar en condiciones de colaborar de manera constructiva en las consultas sociales institucionalizadas y de asumir las responsabilidades que de ellas deriven, ello implica tener una organización interna eficiente y una adecuada disciplina de las organizaciones o personas afiliadas.

Una vez evaluados estos criterios básicos, corresponde evaluar la importancia numérica de la organización y el número de votos obtenidos en la elección precedente en que haya participado, como asimismo, la independencia efectiva de la organización respecto de otras organizaciones contrarias o alternativas. Este criterio debe complementarse con una evaluación de la actividad real de la organización, la libertad de afiliación, la regularidad del pago de las cuotas de sus miembros y la antigüedad de la organización.

Ser representante del ámbito laboral en el Consejo Económico-Social implica así, ser intérprete calificado de las aspiraciones de la categoría social y de sus valores, por tanto, ser miembro de una organización idónea para hacer valer y tutelar sus intereses frente a otras instituciones u organismos.

En la representación empresarial, deben adicionarse estos criterios, con el de aporte o participación efectiva de la rama de actividad de desarrollo económico y social del país.

La lista de instituciones representativas debería ser establecida por el Presidente de la República o el Primer Ministro

en su caso, por decreto, estableciendo éste también, el número de representantes que corresponde elegir a cada institución para integrar el Consejo Económico-Social.

La representación laboral debiera considerar los distintos sectores de actividad (industria, agricultura, minería, comercio, transporte, servicios, etc.).

La representación empresarial fuera de considerar los distintos sectores de actividad, debe establecer una representación con criterios de pequeña, mediana y gran industria, actividad agropecuaria, minera o de servicios entre otros. Debiendo tener en consideración una cantidad adecuada de representantes provenientes del artesanado y sector cooperativo.

Duración del Mandato y Reelegibilidad.

El mandato de los representantes elegidos para integrar el Consejo Económico-Social varía, normalmente entre dos y cinco años. El mandato de los miembros de los Consejos de Italia, de Francia y de varios países africanos es de cinco años. El de los Consejos de los Países Bajos y de Tchad duran dos años, el de Bélgica dura cuatro años y el de Senegal, seis años.

Un período de cuatro años parece conveniente, con el fin de tener el tiempo de desarrollar una labor adecuada y para que las bases del representante puedan juzgarla, ya sea positivamente a través de la reelección, o sancionándolo con la no reelección.

Si bien el criterio de establecer la reelección de los miembros del Consejo es conveniente para aprovechar la experiencia adquirida, parece conveniente también permitir una adecuada renovación del Consejo, por lo cual nos parece conveniente establecer el criterio de solo una reelección inmediata. Ello, a su vez, permite no desarraigar demasiado al trabajador de la vivencia del trabajo en su sector y de los problemas que debe representar.

Forma de Designación de los Representantes al Consejo.

De las modalidades analizadas, nos parece conveniente establecer el principio coherente con la perspectiva democrática de que los representantes lo sean de organismos suficientemente representativos, recibiendo su mandato por una elección practicada en el seno de su organización, con el mismo procedimiento previsto para las elecciones de las máximas autoridades ejecutivas de ella. De esta forma se garantiza la representatividad efectiva del mandatario y se le dotará de autoridad suficiente para tomar las decisiones necesarias dentro de su función específica.

Los representantes laborales deben estar protegidos con un fuero similar al sindical, a fin de evitar que se le presione indebidamente a través de posibles pérdidas de empleo u otras medidas.

Estructura Orgánica del Consejo

La organización de un Consejo tipo asamblea debe ser necesariamente similar a la de un parlamento. Debe tener una **Asamblea Plenaria, Comisiones permanentes y especiales y un Comité Ejecutivo.**

Las Comisiones deben estar integradas por representantes en forma proporcional de los distintos sectores que están representados en el Consejo (trabajadores, empresarios, intereses diversos y miembros técnicos).

El Comité Ejecutivo debe contar con un Presidente, Vicepresidente, un tesorero y un protesorero. El Presidente debiera ser elegido por una mayoría amplia, al menos de la mayoría en ejercicio de los miembros del Consejo. Cada Vicepresidente debe ser representativo de uno de los sectores sociales que integran el Consejo y el tesorero y protesorero deben ser uno representante del sector laboral y otro del sector empresarial.

El Consejo debe estar dotado de una **secretaría** dirigida por un **Secretario General**.

El reglamento interno del Consejo Económico-Social debe establecer las competencias y atribuciones de cada órgano componente y los derechos y obligaciones de sus miembros.

Publicidad de las Decisiones del Consejo

Una vez que el Consejo ha debatido, analizado y adoptado una posición sobre una materia de su competencia, ya sea bajo la forma de una opinión motivada o de una iniciativa de ley, esta deberá tener la publicidad adecuada garantizada por el Estado. Esta podría ser su publicación en el Diario Oficial de la República o en el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Régimen Financiero del Consejo

Los Consejos Económicos-Sociales obtienen sus presupuestos de distinta forma según sea el país: inscripción en el presupuesto del Ministerio correspondiente (Bélgica); disposición de ingresos propios, determinados por el mismo, provenientes de organizaciones empresariales y sindicales (Países Bajos); inscripción en el presupuesto general del Estado (Francia).

La alternativa que otorga mayor protección al Consejo Económico-Social sobre la interferencia de los poderes del Estado en el desarrollo de su labor, es la inscripción de su presupuesto como un ítem del presupuesto de la Nación, siendo el primero un porcentaje de este último. Tal como lo fue en su oportunidad el presupuesto de la Contraloría General de la República.

Problemas de Viabilidad del Consejo Económico-Social en el Chile de Hoy.

Somos partidarios del establecimiento de un Consejo Económico-Social en Chile, como manera de concretar una partici-

pación institucionalizada de los distintos sectores sociales en el proceso de debate, concertación y evaluación económico y social. Chile necesita que las decisiones sobre materias económico-sociales sean adaptadas con el mayor grado de participación y de concertación, si deseamos que ellas sean eficaces y comprometan a los distintos actores concernidos.

Sin embargo, para que el Consejo Económico-Social cumpla efectivamente el rol que le corresponde en una democracia participativa, sin el cual se desvirtúa en su naturaleza y función, es necesario contar con actores sociales y económicos fuertemente organizados, representativos de sus áreas de actividad, que cuenten con recursos y asesoría suficiente para el desarrollo de sus actividades.

Si las organizaciones sociales están desintegradas, son débiles, no cuentan con recursos y asesoría especializada, la existencia de un Consejo Económico-Social sólo potencializará la desigualdad existente en beneficio de las organizaciones empresariales, las cuales cuentan con la organización, los recursos económicos y la asesoría especializada, en detrimento de las organizaciones laborales y de intereses diversos.

En tal perspectiva, podemos sostener que hoy día el sindicalismo chileno es débil y representa no más allá del 10% de la masa laboral del país. En tales condiciones, no es operable ni viable un Consejo Económico-Social realmente representativo, es necesario previamente reconstituir las organizaciones laborales, reconocer legalmente las organizaciones de segundo y tercer grado (federaciones y confederaciones), restituirles el financiamiento de las que estaban dotadas, otorgarles asesoría y capacitación adecuada y garantizarles su autonomía.

A su vez, si consideramos la experiencia comparada, no podemos hablar del establecimiento de un auténtico Consejo Económico-Social sin solucionar los problemas serios de representatividad objetiva, de atribuciones y financiamiento que tiene el órgano existente en Chile, creado por el Decreto Supremo N° 447, al cual se le denomina Consejo Económico Social,

el cual no tiene independencia ni autonomía en relación al gobierno, quien designa discrecionalmente a sus miembros, además de ser un órgano pasivo, que sólo puede actuar a impulso gubernamental, constituyéndose en la práctica, en una oficina consultiva del Jefe de Estado.