



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N. : 0719-3653
Vol. 2 / N°2
Segundo semestre 2014



REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA
del Estado de Chile

I.S.S.N.: 0719-3653
Vol. 2 / N°2
Segundo semestre 2014

REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

PROGRAMA DE ESTUDIO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS



EDICIONES UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA METROPOLITANA

© UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
Facultad de Administración y Economía – UTEM
Programa de Estudio de Políticas Públicas
Revista de Estudios Políticos y Estratégicos

Versión impresa: ISSN 0719-3653
Versión en línea: ISSN 0719-3688
Volumen 2, N° 2, segundo semestre 2014

DIRECTOR

Leonardo Gatica Villarroel

EDITORIA

Paola Aceituno O.

COMITÉ EDITORIAL

Mg. Franklin Barrientos R.

Mg. Paola Aceituno O.

Dr. Francisco Le Dantec G.

Dr. Roberto Contreras Marín

Dr. Joan Seraff Bernat i Martí, Universidad Jaume I (España)

Dr. Carlos Gutiérrez-Hita, Universidad Miguel Hernández (España)

Dr. Hugo Inostroza S.

INFORMACIONES

Programa de Estudio de Políticas Públicas (PEPP)

Facultad de Administración y Economía – UTEM

- Sitios Web: www.pepputem.cl / www.revistaepe.blogutem.cl / www.utem.cl
- Correo electrónico: politicaspUBLICAS@utem.cl - editorial@utem.cl
- Dirección: Dr. Hernán Alessandri n° 722, Providencia, Santiago
- Teléfono: (56-2) 27877995

© Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro, su recopilación en un sistema informático y su transmisión en cualquier forma o medida (ya sea electrónica, mecánica, por fotocopia, registro o por otros medios) sin el previo permiso y por escrito de los titulares del *copyright*.

"Revista Estudios Políticos y Estratégicos Universidad Tecnológica Metropolitana utiliza la Licencia Creative Commons de Atribución – No Comercial – Compartir Igual 4.0 (Jurisdicción Internacional)."

Impresión: Gráfica LOM
Santiago de Chile, diciembre de 2014.

ÍNDICE

director Leonardo Gatica Villarroel	EDITORIAL	4-9
autores Eric Iturriaga Gutiérrez Francisco Vega Duarte	MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN GOBIERNO REGIONAL DE LA ARAUCANÍA.	10-33
autor Cristian Leyton Salas	EL CONCEPTO DE POLITICIDIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	34-47
autora Carla Andrea Robledo Malhue	LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA VIDA DEL NASCITURUS Y LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO COMO POLÍTICA PÚBLICA.	48-65
autor Felipe Durán Martínez	ESTUDIANDO PROYECTOS DE LEY EN EL PARLAMENTO CHILENO: UNA PROPUESTA DE ÍNDICE PARA MEDIR ACTIVIDAD POLÍTICO-LEGISLATIVA.	66-83
autor Ester Precht B Zenobio Saldivia M	GUILLERMO BAÑADOS HONORATO, UN POLÍTICO DEMÓCRATA Y FILÁNTRORO OLVIDADO EN ACONCAGUA.	84-93
	INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES	94-95



Leonardo Gatica Villarroel
DIRECTOR

EDITORIAL

La reforma tributaria aprobada en fecha reciente, los alcances de la reforma educacional que fue materia de discusión durante el segundo semestre de 2014 y que sin dudas seguirá siendo objeto de estudio en forma previa y posterior a su aprobación, así como los anuncios de reforma laboral y cambio a la Constitución Política del Estado que serán analizados en las instancias pertinentes en fecha próxima, forman parte del Programa de Gobierno por el cual el país eligió a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, para que dirija los destinos de Chile desde marzo de 2014 y durante los siguientes cuatro años. Diversos son los objetivos perseguidos con las señaladas reformas, que van desde la necesidad de disminuir la desigualdad que existe en nuestro país en múltiples ámbitos de la vida en sociedad, hasta la de contar con una Constitución Política validada en el país desde su origen y, naturalmente, en la concepción de derechos y deberes del ciudadano y el correspondiente rol del Estado que ésta considere.

La economía de Chile hoy en día luce exitosa en el contexto mundial. La tasa promedio de crecimiento anual del PIB en los últimos 25 años alcanza a un 5,5%, cifra muy superior al promedio de la región de un 2,9% en igual período. El producto per cápita alcanza actualmente US\$ 13.800 en moneda corriente, y cerca de US\$ 20.000 si se ajusta por poder de compra. El crecimiento económico ha incrementado los niveles de empleo y de ingresos de los hogares, posibilitando el acceso de la po-

blación a mayores niveles de consumo y bienestar material. Asimismo, este crecimiento económico ha permitido incrementar la recaudación tributaria y, por tanto, los recursos para financiar el gasto público. En la última década los ingresos fiscales prácticamente se duplicaron en términos reales, posibilitando un aumento de orden similar en el gasto público.

Lo anterior lo informa el PNUD en su análisis respecto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establecidos por nuestro país, que aparece bien evaluado en el cumplimiento de los objetivos trazados en materia de: erradicación de la extrema pobreza y el hambre e incremento del empleo productivo, cobertura educacional, reducción de la mortalidad infantil, combate a la expansión del VIH SIDA y crecimiento de los beneficios que entregan las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

El concepto de Desarrollo Humano supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD desde en 1990, sintetiza el nivel de logro de un país en tres dimensiones: salud, educación e ingresos. Su utilización implica reconocer el

hecho de que, dada la no existencia de un vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano, la verdadera medida del éxito de una sociedad debe centrarse en la manera en que los logros económicos se traducen en beneficios y oportunidades concretas para las personas.

Una serie comparativa amplia muestra que, en las últimas tres décadas, Chile presenta un alza constante de su Índice de Desarrollo Humano. Entre 1980 y 2013, la esperanza de vida creció en más de diez años, y aumentó en más de tres años la media de escolaridad de adultos, lo mismo que los años esperados de escolaridad. Del mismo modo, el Ingreso Nacional Bruto per cápita creció en ese período un 168%. Esta trayectoria de largo plazo muestra que el país ha tenido la capacidad de avanzar sostenidamente en su desarrollo humano sobre la base de una combinación equilibrada de crecimiento económico y políticas públicas.

En julio de 2014 el PNUD publicó el Informe de Desarrollo Humano Mundial 2014, titulado: “Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, documento que informa que con un valor IDH de 0,822 (en una escala de cero a uno) Chile es parte del grupo de países que muestran un nivel de desarrollo humano muy alto. Se ubica en el puesto número 41 de la clasificación mundial y en primer lugar en América Latina y el Caribe, seguido por Cuba (44 en el ranking), Argentina (49) y Uruguay (50).

Sin embargo, consciente del hecho de que los promedios nacionales pueden ocultar grandes diferencias, el informe mundial calcula un IDH ajustado por desigualdad. Este cálculo es sensible no sólo respecto de la desigualdad de ingresos, sino también en lo relativo a la distribución de las capacidades educativas y los logros en materia de esperanza de vida. El panorama que se desprende de él reafirma el impacto negativo de la desigualdad en los logros de los países. En efecto, con este ajuste, el valor de IDH general de Chile cae en términos absolutos a 0,661. Esto representa una pérdida de un 19.6% de su logro en el IDH general.

Es probable que el desarrollo del país se vea frustrado si no se avanza en la resolución de las desigualdades, puesto que no hay ejemplos en el mundo de países que hayan logrado desarrollarse con los niveles de desigualdad que afectan a la sociedad chilena.

Asimismo, hay fuertes señales de pérdida de legitimidad en la institucionalidad política. Los partidos políticos y el Congreso son las instituciones que exhiben los niveles más bajos de confianza social; el sistema político muestra una baja capacidad para dar cuenta de los cambios en la sociedad; y hay un progresivo descenso en la participación electoral, en especial por parte de las generaciones más jóvenes. Es más, una parte no menor de las chilenas y chilenos no se siente feliz o al menos satisfecho con su actual condición de vida.

En todo el mundo, diversos actores han planteado la necesidad de ir más allá de la manera tradicional de concebir el desarrollo, poniendo atención a otras dimensiones, además del crecimiento económico. Esto implica afinar los objetivos, los puntos de llegada, el horizonte normativo, incluso las mediciones estadísticas; obliga a asumir en la acción pública aquello que “importa en última instancia” cuando se aspira al desarrollo.

Esta no es una preocupación reciente, las críticas a una mirada concentrada en el PIB per cápita como indicador de desarrollo tienen una historia importante. Allí están, por ejemplo, las reflexiones en torno al “desarrollo sustentable” y su renovado impacto a propósito de las amenazas del cambio climático y el calentamiento global. También el concepto de “desarrollo a escala humana” y en general la preocupación en torno a la calidad de vida. La idea del desarrollo humano, finalmente, nace con el objetivo de superar una visión exclusivamente económica y monetaria del desarrollo. La posibilidad de considerar la búsqueda de la felicidad como un objetivo del desarrollo está hoy cada vez más presente en la discusión pública internacional. Aunque de manera incipiente, la conversación está también instalada en la sociedad chilena.

Sin embargo, el deseo de incorporar la felicidad como finalidad del desarrollo no basta para despejar todas las dudas que surgen. ¿Es una finalidad que la sociedad puede legítimamente perseguir o

algo que solo concierne a los individuos? ¿Puede la felicidad ser la finalidad del desarrollo? Adicionalmente, la noción de felicidad no existe al margen de los usos cotidianos que se hacen de ella en cada sociedad particular. De hecho, una de las versiones más difundidas en la sociedad chilena sobre el discurso de la felicidad, el de las instituciones del mercado, tiende a poner el acento en los aspectos estrictamente individuales de la búsqueda de la felicidad, oscureciendo sus importantes determinantes sociales.

Para los países emergentes como Chile, la necesidad de volver a discutir el desarrollo pasa por dar cabida a las demandas crecientes de las nuevas clases medias (de integración al consumo, de reconocimiento y respeto de la diversidad, entre otras), que suponen presiones inéditas a las sociedades donde se despliegan.

El señalado Informe de Desarrollo Humano refiere que en Chile el contexto de movilización social del año 2011 generó un nuevo ambiente de evaluación del desarrollo del país. Se instaló en la conversación de los actores públicos un discurso que da cuenta de evaluaciones ambivalentes sobre la sociedad chilena y su desarrollo. Por un lado, como ya se indicó, el país presenta muy buenas cifras macroeconómicas, sin embargo estas se acompañan de un malestar social que sorprende por la radicalidad de sus aspiraciones y por su ubicuidad. En cada hecho social de protesta o manifestaciones se advierte la estructura de una

insatisfacción o un malestar social determinado por el modelo de sociedad configurado en los últimos treinta años. Efectivamente, la crítica logró consolidar en la semántica de los actores públicos una percepción de que lo desafiado, y por ello necesario de ser defendido o cambiado, es el modelo de desarrollo en sí.

Sin dudas, y siguiendo a Norbert Lechner, es una de las tareas más nobles de la política acoger los deseos y los malestares, las ansiedades y las dudas de la gente, e incorporar sus vivencias al discurso público. Así, dando cabida a la subjetividad, la política ofrece la oportunidad al ciudadano de reconocer su experiencia cotidiana como parte de la vida en sociedad. Pues bien, ¿qué ha hecho la política en nuestro país por nombrar e interpretar lo que nos pasa? Poco.

El presente número de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, del Programa de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad Tecnológica Metropolitana, recoge tópicos que aparecen más bien vinculados a aspectos políticos, sociales y del derecho que a materias de índole estrictamente económica en el camino hacia un mejor bienestar del ciudadano. En efecto, contiene este número de la Revista el artículo “Marco Jurídico y prácticas políticas en el Gobierno Regional de La Araucanía”, del Licenciado en Ciencia Política, Eric Iturriaga Gutiérrez, y del también Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Gobierno y Sociedad, Francisco Vega Duarte. Se trata de una investigación

basada en la exploración de la incidencia del marco jurídico que regula el actuar de los actores políticos en las prácticas político-institucionales del Gobierno Regional de La Araucanía, instancia que tiene la particularidad de contar con un consejo multicultural fruto de la elección de políticos de etnia Mapuche y de la designación del Intendente Regional de similar condición étnica.

Asimismo, la Revista considera el artículo “El Concepto de Politicidio en las Relaciones Internacionales”, cuya autoría corresponde al Cientista Político, Bachelor en Ciencia Política, Máster of Arts en Relaciones Internacionales y Académico, Cristian Leyton Salas, quien se refiere al sentimiento de aniquilamiento o extinción de la forma estatal que surge como amenaza frente a las visiones integracionistas, cooperativas y colaborativas dominantes. Registra el autor cómo ha mutado la percepción de amenaza de nuestro país desde aquéllas fuentes primarias de amenaza consideradas durante los primeros noventa años del siglo XX y aquéllas observadas desde 1990 hasta nuestros días, en las que cohabita la disuasión con un avanzado proceso de cooperación. Revisa el artículo las condiciones del politicidio y ejemplifica con diversos casos en el mundo para concluir que las políticas de defensa de un Estado dependen de la forma en que en él son percibidas las amenazas a determinados intereses nacionales considerados como vitales.

A propósito del proyecto que se discute actualmente en el Congreso, referido a despenalizar el

aborto frente a casos de violación, inviabilidad del feto y riesgo de vida de la madre, la Abogado, Bachiller en Ciencias Sociales y Humanidades, Licenciada y Magíster en Derecho y especialista en responsabilidad Civil, Carla Robledo Malhue, escribe el artículo “La Protección Constitucional de la Vida del Nasciturus y la despenalización del aborto como política pública”, donde revisa cómo la despenalización propuesta se conjuga con el mandato constitucional al legislador de proteger la vida del que está por nacer.

También se incluye el artículo “Estudiando Proyectos de Ley en el Parlamento chileno: una propuesta de índice para medir actividad político-legislativa”, del Cientista Político Felipe Durán Martínez, trabajo que persigue encontrar un lenguaje matemático para describir el proceso legislativo del Parlamento chileno para concluir que es posible obtener un índice numérico que refleje la actividad político-legislativa proyecto por proyecto. Se trata de un documento que emana del interesante trabajo de tesis del autor, presentado para la obtención del Grado de Licenciado en Ciencia Política y Organizacional y el Título de Cientista Político y Organizacional, otorgado por la Universidad Tecnológica Metropolitana.

Finalmente, el presente número está integrado por el artículo “Guillermo Bañados Honorato, un político demócrata y filántropo olvidado en Aconcagua”, cuya autoría corresponde a Ester Precht, Licenciada en Educación, Magíster en Investigación

Psicopedagógica, Presidenta de la Fundación para la Educación, Cooperación e Integración Latinoamericana (FECIL) y nieta de Guillermo Bañados, y a Zenovio Saldivia M., Profesor de Filosofía, Magíster en Filosofía de las Ciencias, Doctor en Historia de las Ciencias y Profesor Titular en la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago, Chile. Los autores reseñan la personalidad y obra social y científica del político y estudioso aconcagüino, que se destacó notoriamente en la primera mitad del Siglo XX. Los valores éticos de Guillermo Bañados, su preocupación por la instrucción de los más humildes, la tarea política y social y la generosa producción expresada en los libros de Bañados Honorato, que aluden a temas vinculados a la sociología, política, geografía, normativa naval, arquitectura, higiene pública, entre otros interesantes aspectos, así como el rol que le correspondió ejercer en la fundación del Partido Demócrata en San Felipe, son asuntos que revisa este artículo.

Agradecemos a todos los investigadores y académicos que han demostrado interés por compartir sus trabajos en el presente número de la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, cuyo propósito es entregar espacios para el desarrollo de la academia, la investigación y la producción especializada.

MARCO JURÍDICO Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN GOBIERNO REGIONAL DE LA ARAUCANÍA.

*LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICAL POLITICS IN
ARAUCANÍA'S REGIONAL GOVERNMENT.*

autores
Eric Iturriaga Gutiérrez. ¹
Francisco Vega Duarte. ²

RESUMEN

En este estudio se abordará la dinámica de las prácticas político-institucionales en el contexto de los Gobiernos Regionales de Chile, pues debido al cambio de Ley Electoral realizado el año 2013, se ofrece una tribuna relativamente nueva para observar el fenómeno en su origen y conformación. Para estudiar dichas prácticas políticas, esta investigación se basa en la exploración en torno a la incidencia del marco jurídico que regula y faculta a los diferentes actores políticos en las prácticas político-institucionales del Gobierno Regional de la Araucanía, haciendo un diagnóstico del pasado institucional y analizando los datos y dinámicas actuales para así ofrecer detalles específicos en cuanto al tipo de regulación y sus efectos en determinadas prácticas políticas, esto a través de diferentes métodos cualitativos y etnográficos.

PALABRAS CLAVE: Prácticas políticas, Elementos facultativos, Elementos regulativos.

ABSTRACT

In this study we approach to the dynamics of institutional political practices in the context of the Regional Governments of Chile, as the change in electoral law in 2013, have a relatively new platform to observe the phenomenon in its birth and conformation. To study these political practices, this research is based on exploring which is the impact of the legal framework that regulates and authorizes to political actors in the institutional political practices Araucanía's regional government, making a diagnosis of institutional past and analyzing data and current dynamics. In order to offer specific details regarding the type of regulation and its effects on certain political practices. This is done through various qualitative and ethnographic methods.

KEYWORDS: Political practices, Optional elements, Regulatory elements.

1.- Licenciado en Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. Email: eiturriaga2010@alu.uct.cl

2.- Licenciado en Ciencia Política, Magister en Gobierno y Sociedad, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Temuco.

Email: fvega@uct.cl

Artículo recibido el 26 de agosto y aceptado el 29 de septiembre 2014.

INTRODUCCIÓN

En el contexto actual, a poco terminada la elección presidencial, se han destacado variados temas en el debate político, siendo uno de ellos la descentralización y el desarrollo de las regiones del país. En dicho contexto, toman protagonismo las instituciones de corte regional, siendo una de las más relevantes el Gobierno Regional.

En el año 2013 se realizó un cambio en la legislación referente a los Gobiernos Regionales, donde el más destacable es la elección de los consejeros regionales por sufragio universal. Es por esto que los Gobiernos Regionales, gozan de una vivencia reciente en cuanto al desarrollo de las relaciones propias de la organización y el quehacer político. Lo que genera expectativas en la ciudadanía del posible cambio en la actuación del órgano, sus participantes y lo referente al traspaso de competencias.

El Gobierno Regional de la Araucanía, que es el objeto del estudio, presenta la particularidad de tener un consejo multicultural gracias a la elección de políticos de la etnia Mapuche, como el consejero Hilario Huirilef (PPD) y el propio intendente, Francisco Huenchumilla (DC). Además, el Consejo actual está conformado por actores relevantes y con experiencia en política regional, de los cuales muchos fueron alcaldes, concejales, gobernadores, etc.

Las ideas y reflexiones preliminares para diseñar esta investigación surgen a partir del contexto actual en la región de la Araucanía, el cual se constituye como una de las cinco regiones más pobres del país, esto sumado a la reforma ya señalada a los Gobiernos Regionales, que son claves en la conducción de inversión regional.

La hipótesis tentativa en el contexto actual de facultades limitadas a la distribución de proyectos (elementos facultativos) y regulaciones a las elecciones de los consejeros (elementos regulativos), es que las prácticas político-institucionales de sus actores tiende a diversificarse y a ser más complejas, utilizando canales y formas legales no oficiales (negociación personal, intra-partidaria, bloqueo por bancadas, instrumentalización de movilización social, lobby con parlamentarios y presión mediática) para lograr sus objetivos. Estos canales se dividen en dos grandes categorías: por una parte tenemos los asociados a la presión (presión social, presión de medios de comunicación, etc.), y por otra las vinculadas con la negociación dialogante. Por tanto, proyectando dicha hipótesis, se podría decir que a mayores facultades institucionales, más prácticas de negociación dialogante; y a mayores regulaciones, más prácticas de presión.

Para llevar a cabo la investigación, primeramente se definirán las variables involucradas, se revisarán los elementos normativos actuales que regulan la institución, además de su historia y un diagnóstico de esta, y luego se detallarán las teorías afines. Posteriormente se establecerá la metodología de trabajo y, finalmente, se analizarán los resultados, indicando las debidas conclusiones.

CONCEPTUALIZACIÓN DE VARIABLES

Comenzaremos por definir y conceptualizar las variables que tomaremos para el desarrollo de este estudio, que se basa en la incidencia del marco normativo en el desarrollo de las prácticas políticas. Con respecto al marco normativo, lo dividiremos en dos variables: elementos facultativos y elementos regulativos.

La variable independiente, denominada “elementos facultativos del marco jurídico”, la definiremos como aquellos estatutos, normas y artículos de la Ley 19.175,³ y del reglamento del Gobierno Regional que embisten a los actores (como el Concejo Regional y el intendente) de atribuciones y potestades de intervención o acción en el marco de las funciones de la institución. Dicho elemento facultativo, para su mayor comprensión, se puede dividir en tres dimensiones o potestades: las de carácter regulativo, que se entiende como el proceso o función de crear o aprobar líneas que normen la actuación de las instituciones y órganos a su cargo; las de carácter resolutivo, que comprenden todas aquellas facultades referidas a aprobar o decidir sobre planes e intervención en los proyectos; y por último, las de carácter fiscalizador, las cuales se desarrollan a través de la vigilancia y evaluación de actuación de la institución, además del continuo conocimiento de información relacionada con las funciones del órgano.

La otra variable independiente se constituirá a partir de los elementos regulativos, y se entenderá por el conjunto de normas que regula o establece determinados cursos, procesos y acciones a seguir. Una norma a destacar dentro de esta variable, es la Ley Electoral que regula la elección de los consejeros regionales y la de requisitos para optar y ejercer el cargo.

En cuanto a la variable dependiente, que corresponde al desarrollo de las prácticas político-institucionales, la definiremos como estrategias o formas de acción que son utilizadas por actores claves del Gobierno Regional (consejeros e Intendente regional) y que componen la dinámica institucional.

3.- Regional y Administrativo, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

NORMATIVA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO REGIONAL

La ley que constituye y regula al Gobierno Regional y su Consejo respectivo, es la Ley 19.175, en cuyo Artículo 13⁴ declara primeramente que cada región estará administrada por un Gobierno Regional que tendrá como objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la región. Dentro del Artículo 16⁵ señala sus funciones, entre las que se destacan la elaboración y aprobación de planes de desarrollo para la región.

De acuerdo a la formación del Gobierno Regional, el Artículo 22⁶ señala que está constituido por el Intendente (señalándose como el órgano ejecutivo del Gobierno Regional) y el Consejo Regional (el cual tiene la finalidad de hacer efectiva la participación de la comunidad regional y que, además, posee facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras). También se destacan las siguientes atribuciones y regulaciones:

Artículo 29.⁻⁷ El Consejo Regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa. La provincia de Cautín de la Región de la Araucanía se dividirá en dos circunscripciones provinciales: i. La primera, constituida por las comunas de Temuco y Padre Las Casas. ii. La segunda, constituida por las comunas de Galvarino, Lautaro, Perquenco, Vilcún, Melipeu-

co, Carahue, Cholchol, Freire, Nueva Imperial, Pitrufuquén, Saavedra, Teodoro Schmidt, Cunco, Curarrehue, Gorbea, Loncoche, Pucón, Toltén y Villarrica. Artículo 36.- Corresponderá al Consejo Regional: a) Aprobar el reglamento que regule su funcionamiento, en el que se podrá contemplar la existencia de diversas comisiones de trabajo; b) Aprobar los reglamentos regionales; c) Aprobar los planes regionales de Ley N° 19.778 de desarrollo urbano, los planes Art. 1°⁸ N° 3 sobre reguladores metropolitanos y los planes reguladores intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.⁹ Es decir, en la actualidad la Región de la Araucanía cuenta con 3 circunscripciones de elección de los consejeros Regionales.

A lo dispuesto por dicha Ley, se suma el reglamento de funcionamiento del Consejo Regional del Gobierno de la Araucanía, el cual divide las facultades del Consejo en:

Normativas. Aprobar, los reglamentos regionales, y las propuestas del intendente y ejecutivo las cuales regulan la organización de los servicios administrativos del Gobierno Regional.¹⁰

Resolutivas. Aprobar planes regionales de desarrollo urbano, regulaciones metropolitanas y planes intercomunales, además de aprobar, modificar o sustituir el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional.¹¹

4.- Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional

5.- Ibid.

6.- Ibid.

7.- Ibid.

8.- Regional y Administrativo, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

9.- Ley orgánica constitucional sobre el gobierno y administración regional

10.- “Reglamento de funcionamiento del Consejo Regional del Gobierno Regional de la Araucanía”.

11.- Ibid.

Fiscalizadoras. Fiscalizar el desempeño del Intendente, además de fiscalizar el desempeño de las unidades y servicios del gobierno regional.¹²

Lo expuesto fue en el marco normativo actual, que regula la institución del Gobierno Regional y sus actores más relevantes, lo que resulta fundamental para la investigación, ya que se centra en la interacción de dicho marco normativo (regulación y facultades) con las prácticas políticas de sus actores relevantes y de la institución misma.

HISTORIA Y DIAGNÓSTICO

Desde el Gobierno de Aylwin, a raíz del proceso de descentralización, la Ley establecía a los concejeros comunales (concejales) como colegio electoral, los cuales debían escoger a los concejeros regionales.

Artículo 29. El Consejo Regional estará integrado, además del intendente, por concejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas.¹³

Dicho esto, el único cambio importante entre esta normativa y la reforma del año 2013 es el cambio del universo de votantes, manteniéndose el resto de las facultades y regulaciones; por lo tanto,

cambió el perfil de las personas que asumían el cargo y, por ende, la dinámica de sus intereses. Es decir, los concejeros, electos por los concejales municipales, se centraban en obtener votos a través de la aprobación de proyectos para las comunas de concejales de su partido político, pues eran sus votantes más probables y con acuerdo intra-partidario. Esto último en función de poner a un militante en el cargo de consejero, por lo que el oficio o experiencia de las personas asociadas al cargo de consejero muchas veces se inclinaba a la administración o a la gestión interna de los partidos políticos, que eran el principal patrocinador de los candidatos entre los concejales militantes de cada partido, lo que generaba un distanciamiento de los concejeros respecto de la ciudadanía, además de nexos de interés entre el consejero y el partido y sus concejales, y no entre la ciudadanía y los territorios.

A diferencia de lo expuesto, con el cambio actual los concejeros son elegidos por la ciudadanía en distritos amplios, territorialmente hablando, por lo que el perfil o experiencia de estos nuevos concejeros está mucho más relacionado con la ciudadanía; es decir, corresponden a políticos de “carrera u oficio”, lo que se ve reflejado en su trayectoria, puesto que la mayoría antes ostentaba cargos de concejales, alcaldes y gobernadores en los territorios de la Araucanía. Este nuevo perfil se desmarca de la “designación partidaria”, puesto

12.- Ibid.

13.- Regional y Administrativo, Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.

que al ser la ciudadanía la que vota, los consejeros deben tener capital político y social en las zonas de los votantes, lo que fortalece la conexión del consejero con los votantes y sus territorios, no tomando en cuenta como antes el color político de sus representantes.

Antes del año 2013, el juego político y las prácticas del Consejo seguían la línea de fuente de distribución de recursos, a través de la financiación de diferentes proyectos que eran presentados por las Municipalidades y organizaciones sociales. Los recursos eran canalizados por la aprobación de los consejeros, y el intendente seleccionaba los territorios por la conexión partidaria y electoral que se sostenía con sus concejales. Entonces suponemos que si la mayoría de los concejales de un territorio o comuna pertenecían a la Alianza, y si el Concejo Regional estaba dominado por ese entonces por la Concertación, dicho Concejo no aprobaba proyectos de esa comunidad en función de no favorecer las posibles rentas políticas que pudieran obtener los concejales de ese territorio por la implementación de proyectos. De esta manera, lo que figuraba era una maquinaria partidaria “capturadora” de las funciones del organismo estatal, que alineaba sus funciones a favor de sus intereses y los de sus partidarios, relegando a un segundo plano el desarrollo territorial coordinado de la región, así como la representación de los intereses regionales frente a los centrales.

En conclusión, las prácticas desarrolladas por el Consejo y el Gobierno Regional pasados fortalecían la política de los partidos y del centro político administrativo o el poder ejecutivo, generándose una dinámica jerárquica en la relación entre el intendente y el Consejo, lo que se podría calificar como consultivo más que participativo, en directa vinculación con las mínimas facultades interventoras del Consejo Regional para el territorio regional, cosa que por lo menos se tiende a tensionar bajo el perfil de estos nuevos consejeros.

DISCUSIÓN TEÓRICA

a. Teoría del Habitus

Pierre Bourdieu señala que los condicionamientos asociados a una clase particular que se encuentra en condiciones de existencia, producen “habitus”, es decir, sistemas de disposiciones duraderas, predispuestas a funcionar como principios generadores y organizadores de prácticas.¹⁴ Según esta teoría, las prácticas políticas estarían incorporadas en cada persona como un hábito que se adapta a su contexto, en este caso el normativo. Es decir, los actores políticos, tales como los consejeros regionales, estarían cargados con acciones no organizadas bajo parámetros racionales, pero que si apuntan a un actuar coordinado por la experiencia,

14.- Cfr. BOURDIEU (1993)

sería para llevar a cabo las formas o prácticas más provechosas para sus objetivos, bajo el contexto o instancia que les rodea, como lo describe Bourdieu a continuación:

Aunque no se excluye de ningún modo que las respuestas del habitus vayan acompañadas de un cálculo estratégico que trata de realizar conscientemente la operación que el habitus realiza de otro modo, a saber,¹⁵ una estimación de las cosas por hacer o no hacer, decir o no decir, en relación con un porvenir probable.¹⁶

Bourdieu señala que el habitus no solo se trata de una obediencia ciega a ciertas reglas, sino que se trata más bien de un sistema de disposiciones de comportamiento, relativamente estables, que funcionan con la seguridad automática de un instinto.¹⁷ El volumen y la forma del capital de los que dispone un político, tal como las reglas del juego específico del campo político, determinan el rol que se asigna al político y que regula su espacio de acción y de creación, por tanto todos los participantes del juego están relacionados entre sí por un acuerdo tácito al juego y a las reglas.¹⁸

Respecto de la continuidad de las prácticas exitosas, sean individuales o colectivas, que actúan sorteando el marco que las regula, por tanto y según la teoría, sí es relevante la experiencia e historia individual de los actores, puesto que se constituirán en su instinto de acción y desde ese

argumento el perfil político de los nuevos consejeros es importante para definir sus prácticas.

b. Teoría del realismo político

Nicolás Maquiavelo,¹⁹ en su obra el Príncipe, señala que el Príncipe tiene en sí virtudes, y está en él utilizar esas virtudes y toda clase de estratagema para incrementar y hacer perdurar su poder y conseguir sus objetivos, pero siempre teniendo en cuenta las circunstancias y contexto en que está inserto, es decir la fortuna.

De manera análoga, Easton sostiene que el sistema de conducta de las organizaciones depende del intercambio de estas con sus ambientes, es decir los miembros del GORE, dependiendo del ambiente organizacional, asumirán determinadas conductas afines a este.²⁰

Entonces se puede sostener que los actores políticos insertos en la organización harán uso de todas sus prácticas de influencia en función de lograr sus objetivos y asegurar la estabilidad de sí mismos, en la fortuna que ofrecen las dinámicas institucionales.

c. Teoría de los repertorios y acción racional

Charles Tilly²¹ argumenta que las prácticas políticas son definidas en el individuo por un determinado repertorio de prácticas, es decir un conjunto de rutinas aprendidas, compartidas y actuadas.

15.- Ibid. p.93

16.- Op. Cit.

17.- Ibid.

18.- Cfr. BOURDIEU (1997)

19.- Cfr. ARELLANO (2013)

20.- Cfr. JIMENEZ (2014)

21.- Cfr. TILLY (2002)

Los repertorios, según Tilly, no surgen a causa de la filosofía abstracta ni de la propaganda política, sino que surgen de la lucha.

Tilly las clasifica en tres tipos de prácticas: **competitivas** (para expresar rivalidades dentro de un sistema constituido), **reactivas** (para defender derechos amenazados) y **proactivas** (para reivindicar derechos que no se ha tenido hasta el momento). Por tanto, también dependerán del escenario de lucha en que se encuentren en el Gobierno Regional las prácticas que surjan.

En cuanto a lo que se refiere a la relación de las facultades institucionales y las prácticas de negociación dialogante, se sostiene que al poseer mayores facultades se tiende a buscar el diálogo y la conversación por medio del poder que constituyen dichas facultades, es decir bienes inmateriales, que son centro o base de transacción con otros actores, como lo expresan los siguientes autores:

*La capacidad de los individuos para participar en un "juego de regateo", donde, aun teniendo en cuenta sus propios intereses, también tienen que contar con una disposición al entendimiento mutuo y al compromiso de los acuerdos.*²²

Sin renunciar al carácter "egoísta" de un cálculo de intereses, como rasgo definitorio de los sujetos racionales, Rawls puede reconstruir el razonamiento que un sujeto competente llevaría a cabo en una "posición original" de igualdad con otros sujetos racionales, para determinar los principios de un acuerdo "justo" de cooperación, del que todos salen beneficiados.²³

Es así, entonces, que en función de la transacción de bienes "inmateriales" e influencias, se establecen prácticas de diálogo y acuerdos, donde el cooperar

en función de beneficios mutuos es el centro de la práctica dialogante.

d. Teorías del Conflicto

Dichas prácticas de relación y negociación política también se ven asumidas desde la perspectiva de las teorías de los conflictos. Parra y Quintero señalan que el conflicto se presenta debido a 4 circunstancias:

- Cuando las personas o grupos perciben sus metas como excluyentes.
- Cuando un comportamiento para demostrar o suprimir a un contrincante produce un conflicto.
- Cuando los grupos enfrentados se oponen o atacan ocasionando conflictos.
- Cuando cada grupo trata de crear una posición relativamente favorable ante la otra, lo que podría ocasionar un conflicto.²⁴

Unos de los conceptos claves en las prácticas de negociación es el equilibrio de fuerzas o base igualitaria de poder (facultades), J. Tully y M.

²²- GONZALEZ y GONZALEZ (2005)

²³- Ibid.

²⁴- Cfr. PARRA Y RINCÓN (2009)

Festenstein,²⁵ dan como primordial en la negociación, la igualdad política y el reconocimiento igualitario, no subordinado.²⁶

Es por esto que la búsqueda de la igualdad de base primaria es necesaria para entablar una negociación con posibilidad de equilibrio, pues hace de las facultades institucionales de los individuos un punto clave a la hora de igualarse contra un oponente.

En lo que se refiere a la relación del marco regulativo con asociación a las prácticas de presión, se entiende que a mayor regulación los actores buscan formas ajenas al conducto regular (institucional), o bien utilizan el mismo para presionar en vez de cooperar. Es decir, como argumenta Rosanvallon,²⁷ en cuanto al espacio de la impolítica en los procesos políticos, que se enfrentan a trabas institucionales, se esfuerzan en alcanzar los espacios de presión civil y comunicacional.

Las prácticas de presión o resistencia, según el caso, suelen relucir cuando los diálogos son quebrados, rotos, o los resultados de la transacción dialogante son desestimados por un actor envuelto en la negociación. Dichas prácticas también se pueden declarar bajo el punto de vista de la búsqueda del equilibrio para negociar, como instrumentos capacitadores de poder o facultades políticas, es decir reequilibran una situación desigual (distintas facultades), otorgando poder informal como compensación al institucional.

En resumen, los argumentos teóricos esbozados en este estudio dan cuenta de que la bibliografía presente para comprender la incidencia que los marcos sistémicos, o institucionales-normativos, tienen en las prácticas políticas, se enfoca en la generalidad, por tanto las teorías y los autores en general no detallan qué tipo de sistemas y regula-

ciones incuban, o realzan ciertos tipos de prácticas en específico, cosa que en este estudio se quiere trascender. Por tanto, si bien las teorías explican desde su base el desarrollo de las prácticas, no se cuenta con análisis integrados respecto de cómo actúan en conjunto los elementos que suponen, por lo que en este estudio, si bien nos enfocamos a analizar el impacto del marco jurídico en las prácticas de los actores políticos, no dejamos de lado los elementos externos a la hora de estudiar el fenómeno de la conducta de los actores políticos.

METODOLOGÍA

El objetivo de estudio es observar y analizar de manera exploratoria la incidencia de los elementos facultativos y regulativos del marco jurídico en el desarrollo de las prácticas político-institucionales del Gobierno Regional de la Araucanía.

La perspectiva del estudio es de carácter cualitativa y está orientada a la búsqueda de la comprensión de los discursos personales y grupales que los individuos expresan en contextos espontáneos (como ocurre en los procesos sociales de construcción de los intereses, previo al acto individual del consumo), pues es allí donde estos dejan ver las creencias, intereses y valores que subyacen a sus prácticas.

25.- Cfr. FESTENSTEIN (2005)

26.- Cfr. PARRA Y RINCÓN (2009)

27.- Cfr. ZULUAGA (2008)

En cuanto al diseño de investigación, podemos señalar que la información ha sido recolectada a partir de dos técnicas: por una parte, se llevó a cabo un estudio de campo para comprender el desarrollo de la dinámica de los actores insertos en la institución, lo que se materializó a través de la convivencia del investigador con los actores en lo que se refiere a crear enlaces de comunicación personal y conversaciones “reveladoras”. Además de aquello, para comprender de manera global-institucional el desenvolvimiento de los actores en su contexto, se analizó y observó todas las reuniones del Consejo Regional a lo largo de la duración de esta investigación.

También se utilizó la entrevista a los actores relevantes –que arroja el estudio de campo–, la cual posee un enorme potencial puesto que nos permite acceder la mente de las personas, pero también a la dimensión de la cotidianidad y de las relaciones sociales que mantienen.

Las entrevistas se dividieron en tres actores generales de relevancia para el estudio: el primero es la figura del ejecutivo del Gobierno Regional, el segundo el “legislativo” (Consejo Regional), y por último se incluyó la opinión y visión de un actor experto en el tema.

Para una mayor comprensión y medición de las variables del estudio, a continuación se presenta su operacionalización.

OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES

Tabla N°1

VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES
-Prácticas político-institucionales (V.D)	-Informal (actores políticos)	-Grupos de presión social. -Presión MASMEDIA. -Negociación parlamentaria. -Negociación intrapartidaria. -Negociación territorial.
	-Formal (Organización)	-Utilización de comisiones. -Bloqueo por bancada. -Bloqueo territorial. -Priorización de temas. -Manejo de agenda.
-Elementos facultativos del marco jurídico (V.I)	-Facultades normativas	-Aprobar los reglamentos regionales. -Aprobar la propuesta del intendente y ejecutivo que regule el servicio administrativo del GORE.-
	-Facultades Fiscalizadoras.	-Fiscalización del presupuesto institucional. -Evaluación del trabajo del intendente.
	-Facultades Resolutivas.	-Definición de estrategias de desarrollo regional.
		-Aprobación de PLADECOS y PLADERE. -Aprobación de planes de regulación metropolitana. - Distribución de proyectos FNDR y FRIL.
-Elementos regulativos del marco jurídico (V.I)	-Regulación organizacional (procesos)	-Reglas de elección de proyectos. -Reglas de comisiones y asambleas. -Reglas de quórum y plazos.
	-Regulación política (actores)	-Regulación de intereses y Patrimonio. -Regulación electoral de CORES.

Entonces, profundizando la metodología, establecemos que la entrevista al ejecutivo se realizará a la asesora asistente del intendente, Sra. María Chaperón; y en relación al experto, al Decano de la Facultad de Ciencias jurídicas de la Universidad Católica de Temuco, Abogado y ex concejal, don Eduardo Castillo. En lo referido al Consejo Regional, al estar constituido por 20 consejeros, se establece el muestreo no probabilístico y por cuotas, es decir, se escogen los grupos de muestreo.

Al ser 20 consejeros regionales, distribuidos en 3 distritos, el muestreo quedó definido por un consejero por distrito, con excepción de Cautín 2 (al tener más consejeros regionales), el cual contará con dos entrevistas.

Los consejeros que serán entrevistados son seleccionados en base a dos criterios: el primero(*), y base de la muestra, consiste en entrevistar a aquellos que lograron ser primeras mayorías dentro de su distrito, por tanto los entrevistados serán los siguientes:

- Enrique Neira Neira (RN)
- Daniel Sandoval Poblete (PPD)
- Henry Leal (UDI)
- Marcelo Carrasco (DC)

Además, se entrevistará a 3 consejeros con base en un segundo criterio(**), esto es, su experiencia política dentro de la región y su rol –porque se logró identificarlos– como agentes claves, facilitadores de conexiones e información por el trabajo de campo, los cuales son los siguientes:

- Isaac Vergara (20 años como Gobernador de la Provincia de Cautín)
- Genoveva Sepúlveda (ex concejal, ex Candidata a Alcaldesa por Temuco,)

- Juan Carlos Beltrán (ex concejal de Curacautín, y facilitador de información)

Por lo tanto, la muestra del Consejo Regional quedará constituida de la siguiente forma: a los elegidos por el primer criterio se le asigna (*) a los elegidos con base en el segundo criterio se les asigna (**). Además, se considera el pre test del instrumento realizado a la consejera Jacqueline Romero (***). Ver tabla en la página 23.

Tabla N°2

Primer criterio (*), segundo criterio (**), tercer criterio (***)

Partido / Distrito	UDI	RN	DC	PPD
Malleco		1.- Enrique Neira Neira* 2.- Juan Carlos Beltrán** 3.- Gustavo Kausel Kroll	1.- Tomás Fuentealba Laforte	1.- Tomás de la Maza
Cautín 1	1.- Genoveva Sepúlveda**	1.- Miguel Mellado Suazo 2.- José Zamora	1.- Isaac Vergara Torres** 2.- Miguel Ángel Solar	1.- Daniel Sandoval Poblete* 2.- Alejandro Mondaca
Cautín 2	1.- Henry Leal* 2.- Guido Siegmund	1.- René Rubeska 2.- Jacquelin Romero***	1.- Marcelo Carrasco* 2.- Ricardo Herrera	1.- Guillermo Jaramillo 2.- Hilario Huirilef

Ya constituida la muestra, se evidencia que utilizaremos la combinación de formato de entrevista de preguntas abiertas y el de entrevista profunda, por tanto la entrevista consta de preguntas previamente establecidas y en orden, pero se otorga cierta libertad al investigador para sugerir temas no programados previamente, de manera que el entrevistado también goza de cierta libertad al responder.

RESULTADOS Y CATEGORÍAS

Realizado el trabajo de campo, y aplicado el método de investigación, nos encontramos con las siguientes categorías que dan respuesta a la interacción

entre los elementos regulativos y facultativos de la Ley y las prácticas político-institucionales del GORE y sus actores políticos.

Categoría 1: los objetivos

Dicha categoría da cuenta de las metas y fines de los actores en la institución que se estudia, su motor de acción, los cuales se pueden dividir en aquellos que son propios de consenso en la organización, y aquellos de carácter político individual.

Objetivos organizacionales:

“Mi gran y primer interés es conseguir entregar agua potable a las comunidades rurales.” (Isaac Vergara, CORE).

“Para todos nosotros es prioridad uno, no me gustaría que la Tercera Guerra Mundial fuera por el agua, yo creo que debemos buscar la herramientas y estrategias para solucionar los grandes problemas hídricos que hoy día tenemos en la región.” (Enrique Neira, CORE).

Objetivos Políticos:

“Podíamos patelear y patelear y hasta tener los recursos, pero no teníamos facultades ni atribuciones, ni empoderamiento como para decir como región ‘vamos hacer esto y tenemos los recursos’. Entonces, he ahí un ejemplo de cómo necesitamos tener esta autonomía para funcionar en este ámbito, esto también es un eje estratégico que me mueve sumado a otros temas.” (Daniel Sandoval, CORE).

“Tenemos que tener los CORES mayores competencias y facultades, eso es un deseo no solo de quien habla, sino de la mayoría de los CORES de todo Chile, por eso esperemos que la ley que se tiene que aprobar ahora en el Congreso nos entregue mayores competencias y más facultades, para hacer de mejor forma nuestro trabajo.” (Enrique Neira, CORE).

“A lo que nosotros aspiramos, es a mantener la cantidad de CORES hoy elegidos democráticamente como RN, y trabajar para que pudieran acceder otras personas a prestar servicio por el bien de la comunidad.” (Juan Beltrán, CORE).

Categoría 2: Diagnostico Contextual

Esta categoría apunta a revelar el sistema donde se desenvuelven los actores, es decir según la teoría, su “fortuna” o circunstancias que los rodean, además de la visión crítica que ellos tienen de las normas que los regulan y su propia

existencia dentro de la dinámica institucional. “Uno pudiera dar mucho más, o sea, mira a los concejales: tienen mucho más atribuciones en su territorio que un consejero regional.” (Jacqueline Romero, CORE).

“A ver, hoy día tenemos una Ley que sí entrega algunas facultades a los CORES, pero sigue concentrando el poder en una figura designada, como la del intendente, y ahí la nueva ley maquilló lo que existía.” (Daniel Sandoval, CORE).

“La Ley, hoy, lo que le permite a un consejero, desde el marco constitucional, no siempre está respaldado por Leyes Orgánicas que operacionalicen el tema. Entonces, por ejemplo, está la facultad hace rato de que los CORES le puedan pedir al Gobierno central el traspaso de competencias, pero no está la Ley Orgánica que defina cómo y cuándo y qué se hace. Nosotros, en cambio, vamos por un camino largo, donde solo podemos hacer lo que expresamente la Ley autoriza, entonces cuando la Ley no está, más allá de todas las voluntades, no está la Ley.” (Isaac Vergara, CORE).

“La deficiencia de este marco regulatorio... Nosotros le hemos puesto los acuerdos, los consensos y en eso yo he observado que ha existido por parte de nosotros mucha voluntad y espíritu de cuerpo. Indudablemente, cuando tienes una ley que respalda tu trabajo, es mucho más fácil ejercer con mayor libertad.” (Enrique Neira, CORE).

“No yo creo que hoy en día sea la Ley la que no permita, porque hoy todo está en manos del intendente” (Juan Beltrán, CORE).

“Consejeros eran operadores de los parlamentarios, ahora hay algunos independientes, entonces los intereses se cruzan porque el CORE ahora quizás deba juntarse más con alcaldes y concejales y ya

no tanto con parlamentarios. Pero yo creo que los operadores de parlamentarios van a ir bajando, porque priorizaran a los alcaldes en un cambio progresivo.” (Decano Castillo, Experto).

Categoría 3: Estrategias de Acción

Esta categoría refiere a todas las formas utilizadas por los actores para el logro de sus objetivos y el desenvolvimiento en el contexto institucional, en directa relación con los cursos de acción que se adoptan ya determinado el marco de acción, lo que se expresa en diferentes prácticas de presión y de diálogo.

Presión:

“La principal atribución y facultad que tenemos, esté o no en la Ley, es que nosotros tenemos un mandato ciudadano legitimado por la gente, entonces cuál va hacer la estrategia o habilidad para desenvolvernos en el Consejo: hacer negociación con el ejecutivo, que es el Intendente, es tener en las puertas a la gente. Nosotros también podemos ir a sesionar a las comunas al campo, para que la gente vea y participe e influya.” (Daniel Sandoval, CORE).

“Sencillo: si el Intendente no reacciona al diálogo planteado por el CORE, nosotros nos vinculamos directamente con la base social, así que supongamos que viene una comunidad en especial y me dice ‘tengo años en este cuento’, yo le digo ‘voy a hablar con el Intendente’, y luego digo ‘el Intendente no está disponible para nuestros compromisos’, así que lo mando a él a presionar, es decir a mí no me van a pescar pero a las comunidades sí.” (Isaac Vergara, CORE).

“Espero no usarlas, pero en caso de..., podría ser no trabajar al ritmo del Intendente, lo que

iría en desmedro de la gente porque, al final, si tú te demoras en aprobar un proyecto, el único perjudicado es la gente, de tal manera que pienso que sería una medida extrema, igual que salir con carteles a la calle u organizar una huelga.” (Enrique Neira, CORE).

“Lo que pasa, y lo que pudo verse como rechazo, fue el tema de los FRIL, pero no fue rechazo, sino que fue que el Intendente propuso el tema y los CORES acomodaron el tema, no nos hemos sentido complicados.” (María Chaperón, Asesora).

“Podemos sustituir, cambiar un proyecto, y eso nos da una herramienta de poder llegar al pueblo y negociaciones con el Intendente. Yo creo que si hay algo que les molesta a los políticos es cuando a uno lo meten con un medio, y por último la población social. Yo participé de una demanda social y logramos lo que queríamos. Teníamos un colegio que se cayó, para la reconstrucción en Carahue, y se demoraba. Se movilizaron los apoderados y algunos consejeros los apoyamos transversalmente, y en una semana salió. Eso es lo bueno: que tú puedes trabajar en terreno, llamar a comisión en cualquier comuna, y tocar un tema contingente en esa comuna e invitar a la comunidad, al alcalde, a los CORES, y puedes llamar a las autoridades que se presenten. Es un buen mecanismo para enfrentar y dar respuesta, esa es la forma de trabajar en terreno.” (Henry Leal, CORE).

“Políticamente, está funcionando así: presión, chantaje y simplemente apoyándose en una mayoría momentánea y relativa, que hoy en día está haciendo lo que quiere. El Intendente no tiene nada que ver con ellos, y no lo van a presionar nunca, porque el Intendente manda su mensaje y hace lo que tiene que hacer, nada más. Para mí, lejos, la estrategia del diálogo

es la mejor, pero ellos no quieren que se dé, y lo que existe hoy es la fuerza de la mayoría.” (Genoveva Sepúlveda).

“Y si se puede, aunque tengamos pocas o mínimas atribuciones, se pueden instalar temas, se puede incidir haciendo esa alianza con la ciudadanía y con los medios de comunicación.” (Daniel Sandoval, CORE).

“Pero lo que sí puede resultar en un conflicto, es que si el Intendente está apurado por votar ciertos proyectos y el presidente del Consejo demora aquello a través de sesiones o extensiones, podría generar tensión, pero en general los CORES tienen tanto interés, como el Intendente, en aprobar las inversiones, pero las demoras siempre se han utilizado para crear acuerdos o negociar otros acuerdos. Ellos lo usan para presionar, es decir yo te apruebo este proyecto si el Intendente me da alguna cosa. El Intendente, como está apurado, le da lo que necesita al consejero. El Intendente tiene más apuro por aprobar, puesto que debe dar cuenta a la presidenta y a los parlamentarios de la región, y el que puede trancar la pelota es el CORE, y a veces la ha trancado para lograr otras cosas.” (Decano Castillo, Experto).

Negociación dialogante:

“Es legítimo utilizar las estrategias internas que permitan llegar a acuerdo y consenso, para un objetivo común o para financiar un determinado proyecto, ante el Intendente, ante el resto de los consejeros, incluso ante el Gobierno central en Santiago, y el Parlamento. Sin duda aquí hay muchas negociaciones a puertas cerradas, pero abordando temas públicos, y es importante transparentarlo. Yo a todas las reuniones trato de subir fotos, comentar lo que uno hace, porque la ciuda-

danía se merece saber lo que uno hace, aunque a veces haya negociaciones más cerradas.” (Daniel Sandoval, CORE).

“Si, nosotros la verdad es que somos 5 de un total de 20: somos 3 de la alianza y 2 de la nueva mayoría, pero dentro de nosotros somos un solo cuerpo. Hemos estado trabajando muy bien los 5, hemos acordado apoyar cualquier proyecto de la comunas, independientemente del alcalde que exista hoy en día, así que en eso creo que hemos dado una señal muy fuerte.” (Enrique Neira, CORE).

“Se tendrá que ver políticamente a través de contacto o bancadas, como quieran llamarles, pero reitero: debe ser con base en el diálogo.” (Juan Beltrán, CORE).

“Hay una mayoría no política que no tiene que ver con los partidos, es una mayoría transversal, y a veces algunos partidos no quieren formar eso, pero hoy las cosas se deciden por votos y hay que buscar acuerdos programáticos.” (Henry Leal, CORE).

“Yo estoy en el grupo de la minoría, pero a mí no me importa porque yo trabajo con la gente, porque ahí hay un grupo que se escoge para todo, se inflan entre ellos mismo, entre PPD y algunos RN; en este minuto están en la gloria porque se sienten con poder y mayoría.” (Genoveva Sepúlveda).

“Lo que pasa es que eso es lo bueno de que hoy día, que haya varios CORES; entre ellos se ven las prioridades. Aquí ya llegan con algo resuelto, quizás antes no era así, pero hoy día se ordenan más y tienen que venir con una propuesta. El Intendente que hoy día hay, toma decisiones con respecto a lo que él le compete.” (María Chaperón, Asesora).

CONCLUSIONES

Ya organizadas las diferentes categorías de respuesta, podemos ver cómo el marco jurídico-institucional incide en la percepción de los actores con respecto a las prácticas a realizar para el desenvolvimiento de sus acciones y cumplimiento de objetivos. Por tanto, destacamos en el análisis las siguientes relaciones más relevantes en detalle:

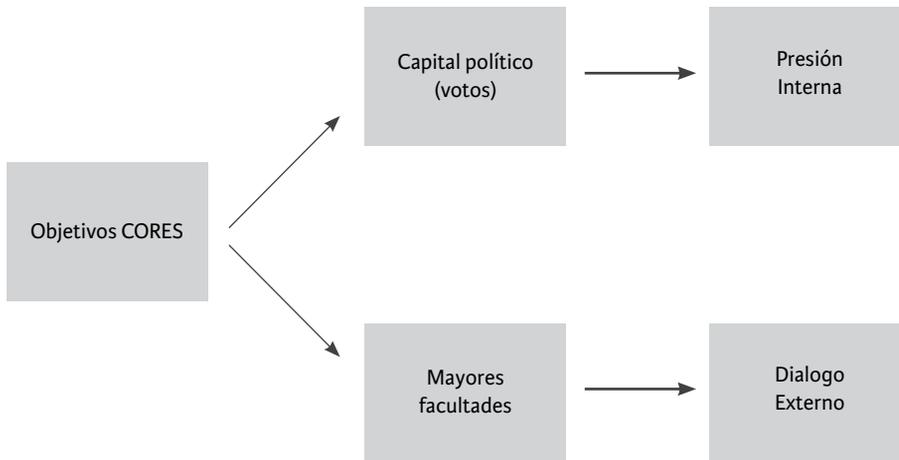
Gobierno Regional				
		Ejecutivo	Consejo Regional	Prácticas
Marco jurídico	Facultades	<ul style="list-style-type: none"> -Iniciativa de mensaje. -Organización de paquetes de proyectos. -Priorización de presupuesto tentativo (FNDR). -Selección de agenda de proyectos. -Proposición de presupuesto global. 	<ul style="list-style-type: none"> -Priorización proyectos FNDR. -Aprobación y nombramiento de fiscalizador de convenios con servicios públicos. -Aprobación y Priorización de presupuesto proyectos FRIL. -Aprobación de presupuesto global. -Elección de presidente del Consejo entre CORES. 	<ul style="list-style-type: none"> -Diálogo con intendente para influir en mensaje. -Presión negando recursos a servicios públicos. -Presión a través de organizaciones sociales ej: ADIS. -Presión en comisiones locales FRIL. -Intendente no asiste a reuniones del CORE, y el diálogo disminuye. -Presión por gastar presupuesto, de lo contrario se reduce.

<p>Marco jurídico</p>	<p>Regulación</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Rendición de cuentas al CORE. -Control de interés y patrimonio. -Nombrado por cargo de confianza. 	<ul style="list-style-type: none"> -Electos por voto universal, en listas abiertas, en distritos por población. -Control de intereses y patrimonio. -Aprobación de los proyectos y decisiones en general con 50 más 1 de los asistentes. 	<ul style="list-style-type: none"> -Alianzas con Parlamentarios de la región. -Unión por bancadas políticas y territoriales. -Presión MASMEDIA. -División en alianzas en función de fortalecer personalismos. (RN, PPD). -Las facultades del CORE solo se plasman a través de las mayorías, por tanto las minorías quedan limitadas.
------------------------------	--------------------------	--	---	---

Tabla N°3

Lo referente a las prácticas de alianza dentro del Consejo, como dice la teoría del Habitus de P. Bourdieu, se da en un grupo de actores con experiencia en el ámbito político, cuya relación con su capital electoral tiene trayectoria, por tanto, se constituye en su interés principal. A eso se le suma la condición de generar mayorías al interior del Consejo para las votaciones de los proyectos y cargos adyacentes, lo que combinado con distritos electorales amplios, donde la elección se desarrolla a través de listas, da como resultados alianzas al interior del Consejo entre PPD y RN, que van en contra de las alianzas nacionales DC-PPD y UDI-RN. Esto, bajo la teoría de elección racional, debido a estrategias de posicionamiento de intereses,

puesto que al realizarse la elección a través de listas, los PPD compiten por votos con los actores más cercanos a sus posturas, como son los DC, y menos con los partidos de derecha, lo que se enmarca en las prácticas competitivas y reactivas a las que se refiere Charles Tilly.²⁸



Finalmente, se observa, al contrario de lo que argumenta la teoría de conflictos y nuestra hipótesis tentativa, que las prácticas de presión se desarrollan con más fuerza cuando hay facultades institucionales de carácter resolutivo, pero tienden a la negociación dialogante cuando la regulación es restrictiva, pero esto solo en el escenario formal institucional; mientras que en el informal, las dinámicas se extienden de forma diferente –en la tabla N°4 se explica dicha relación, desde la perspectiva del sujeto político emisor de la práctica–.

Dicho lo anterior, en lo que se refiere a la utilización de la presión a través de las facultades institucionales, se podría establecer una relación entre estas y la visión limitada que los consejeros tienen de sí mismos dentro de la organización, es decir desde su subjetividad los actores se ven a sí mismos ya presionados por el sistema, por ello antes de establecer un diálogo como lo dictaría la teoría, presionan en función de demostrar fuerza, buscando un equilibrio compensatorio a la desigualdad que ellos diagnostican en las funciones del GORE.

Además de lo dicho, como mostraba el diagrama anterior, la relación entre los intereses de los actores y sus prácticas es clara, observándose que para los consejeros, por el hecho de ser electos por sufragio universal, uno de sus principales intereses es ampliar su capital electoral, por tanto las prácticas competitivas y de rivalidad, en función de otorgarse bonos electorales por la aprobación de proyectos, se ve ejemplificadas en la presión y diferencias entre los consejeros por proyectos y territorios a los que apuntan.

En lo que se refiere a la relación dialógica con los parlamentarios y el Gobierno, según la teoría de C. Tilly, se desarrollaría en términos proactivos, puesto que se busca reivindicar un derecho que no se tiene en la práctica y el diálogo es reflejo de la ausencia de facultades para presionar.

Marco jurídico			
Contexto de acción		Facultades	Regulación
	Formal	Prácticas de presión	Practica de negociación dialogante
	Informal	Indiferencia	Prácticas de presión (social y MASMEDIA)

Tabla N°4

Entonces, podemos decir que las prácticas de presión llevadas a cabo en el marco formal, a través de las facultades institucionales, se enmarcan en lo que C. Tilly describiría como *prácticas de carácter reactivo*, las cuales defienden derechos amenazados, lo que es claro como visión en la subjetividad de los actores del CORE. Aquello no se condice con el escenario real, es decir sin tomar en cuenta dicha subjetividad, las relaciones en la organización tienen como motor de presiones no al sistema sobre los actores, si no a los actores del Consejo sobre el ejecutivo regional. En conclusión, las prácticas establecidas por los actores insertos en una organización dependerán de los siguientes factores:

- Posibles escenarios de lucha y competencia en la organización.
- Intereses, objetivos y diagnóstico subjetivo del sujeto político.
- Experiencia y perfil del actor.
- El factor más determinante es la presencia de facultades de veto institucional y resolución, el cual fomenta las prácticas de presión.

Dicho lo anterior, se hace relevante la subjetividad de los individuos con respecto al diagnóstico que ellos tienen de su contexto organizacional, y ese será el factor clave del comportamiento estratégico. Entonces podríamos incluir como futuro factor a estudiar en dichas relaciones al elemento de amenaza (presión del sistema), y cómo este elemento influye desde la subjetividad de los actores en crear prácticas reactivas de presión.

Finalmente, se puede sostener que las prácticas de presión formal son mucho más probables cuando los actores poseen mayores facultades de intervención resolutive, mientras que las dinámicas de diálogo son más probables cuando los actores están más restringidos y no poseen mayores facultades resolutive, esto desde la perspectiva del sujeto emisor de la práctica en su búsqueda estratégica del logro de sus objetivos.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO, González, Juan Carlos (2012): *Entre la virtud y la fortuna.: portales en los ojos de Maquiavelo* (Ed. Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile) 141 p.

BOURDIEU, Pierre (1997): *Razones prácticas sobre la teoría de la acción* (Editorial Anagrama) 232 p.

BOURDIEU, Pierre (1993): *El sentido práctico* (Taurus, Madrid) 456 p.

MESA, Manuela. (1995) “Otra forma de cooperar: Presión política y educación”. *Papeles. Cuestiones Internacionales de Paz, Ecología y Desarrollo, Centro de Investigación para la Paz.*(nº 55) pp. 45 - 54.

PARSONS, Talcott, **JIMÉNEZ**, Blanco José, y **CAZORLA** Pérez José. (1999): *El sistema social.* (Alianza, Madrid). 534 p.

SCARTASCINI, Carlos, **SPILLER**, Pablo, **STEIN**, Ernesto, y **TOMMASI**, Mariano. (2011): *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (Mayol Ediciones) 279 p.

SUBIRATS, Joan (2011): *Otra sociedad, ¿Otra política?: de “no nos representan” a la democracia de lo común.* (Icaria Editorial, Barcelona) 104 p.

VARGAS, Mario Calderón (1990): “Compromisos internacionales de Chile en materias laborales”. *Revista Chilena de Derecho*, pp. 283–99.

WARD, Hugh (1997): “La teoría de la elección racional”. En *Teoría y métodos de la ciencia política, editado por David Marsh y Gerry Stoker.* (Alianza, Madrid) pp. 85-101.

Medios electrónicos

AUYERO, Javier (2007): “Los sinuosos caminos de la etnografía política”. *Journal of Politics* 69, (No 2): 363–77. Disponible en: https://www.academia.edu/3074449/Los_sinuosos_caminos_de_la_etnografia_politica. Consultada el: 12/05/2014

ARREDONDO, José, **INOSTROZA** Cesia, y **WAISSBLUTH**, Mario (2013): “Gobiernos Regionales: El eslabón perdido de la descentralización”, Serie de Sistemas Públicos (Nº8). Disponible en: http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/seriesistemaspublicosnum8.pdf. Consultada el: 10/05/2014.

ALFARO, Salvador Orlando “Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834”. “Nuevos espacios democraticos: participacion popular y gobiernos locales”. *Estudios Centroamericanos* 62, (No 706). Disponible en: http://www.hacereditorial.es/contingut/m_pujadocuments/documents/File/Articulo%20Tilly%20en%20traugott.pdf. Consultada el: 25/05/2014.

DUHARTE, Díaz, Emilio (Comp). (2006): Teoría y Procesos políticos contemporáneos. Editorial Félix Varela. Disponible en: <https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/TeoriayProcesosPtcos1.pdf>

DURSTON, John (2005): “El clientelismo político en el campo chileno (primera parte): La democratización cuestionada”. *Ciencias Sociales Online* 2, (No 1) 1–30. Disponible en: http://www.uvm.cl/csonline/2005_1/pdf/clientelismo.pdf. Consultada el: 15/05/2014.

DUFRESNE, Anne, GERMAIN, Nicole Maggi (2011): “De la negociación colectiva al diálogo social la transformación de las relaciones profesionales en la Unión Europea y Francia”. *Revista de Ciencias Sociales*. pp.13-30. Disponible en <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Revista%2029-1.pdf>. Consultada el 10 de abril de 2014.

FESTENSTEIN, Matthew (2005): *Negotiating Diversity: Culture, Deliberation, Trust*. Cambridge: Polity Press. Disponible en: <http://link.springer.com/article/10.1007/s11158-006-9005-8#page-1>. Consultada el: 22/05/2014.

GONZALEZ, Gómez, Gabriela B, GONZALEZ, Chávez, María de Lourdes (2005): “El juez en el pensamiento de Rawls y Alf Ross”. Disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/juez40.pdf>

GÓMEZ, Andrés Felipe.(2006) “Teoría de Juegos y Ciencia Política: Análisis y Reflexión de un Ejercicio de Investigación”. *Papel Político Estudiantil*, 2 (1), 21–3, Bogotá, Colombia,. Disponible En: http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/papelpolitico/admin/upload/uploads/2%20Teoria_de_juegos.pdf.

HARSANYI, John C. (1969) “Rational-Choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist Theories”. *World Politics* 21, (No 04). Disponible en: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=7546360&fileId=S0043887100001143>

JIMENEZ, Edgard (2014): “Enfoques teóricos para el análisis político”. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/517/7.pdf>. Consultada el: 17/05/2014.

MEICHSNER, Sylvia (2007): “El campo político en la perspectiva teórica de Bourdieu”. *Voces y Contexto*. Disponible en: <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/3/pdf/sylviam.pdf>. Consultada el: 15/06/2014.

MUGAR, Eric (1994): “Reseña de “Rational Choice in Comparative Politics” de George Tsebelis. *Nested Games*”. *Perfiles Latinoamericanos*, (No 3) pp.194–98. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/115/11500311.pdf>. Consultada el: 10/05/2014.

MINISTERIO DEL INTERIOR SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO, Y ADMINISTRATIVO. REGIONAL, Chile Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional.(Vol. 8). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1993. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>. Consultada el: 12/05/2014.

“Reglamento de funcionamiento del consejo regional del gobierno regional de la Araucanía”, s. f. Disponible en: <http://participacion.cultura.gob.cl/consejo-de-la-sociedad-civil/consejo-regional-de-la-araucan%C3%AD>. Consultada el: 13/06/2014.

MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO DFL-1 08-NOV-2005 - Chile - Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=243771>. Consultada el: 10/04/2014.

PARAMIO, Ludolfo (2000): “Decisión racional y acción colectiva”. *Leviatán* (N°79) pp. 65–83. Disponible en: <http://www.fcpolit.unr.edu.ar/sociologiapolitica/files/2013/09/Decisi%C3%B3n-racional-y-acci%C3%B3n-colectiva-de-L-Paramio.pdf>. Consultada el: 18/06/2014.

PARRA, de Párraga, Eleonora, y **RINCÓN**, Quintero Yany. (2009) “Comunicación pro acuerdo: Negociar ante el conflicto”. *Frónesis* 16, (No 2) 249–273. Disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131562682009000200005&lng=es&rm=iso. ISSN 1315-6268. Consultada el: 15/05/2014.

PEÑAS, Felizzola, Olga Luz. (2014): “El enfoque conductista en la ciencia política”. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1718/2/olgaluzpenasfelizzola.20103.pdf>. Consultada el: 20/05/2014.

SULMONT, Haak David. (2010): “Los enfoques teóricos sobre el comportamiento electoral”. Disponible en: http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/articulo2_david_sulmont_22.pdf. Consultada el: 20/06/2014.

SAIEGH, Sebastián, **TOMMASI**, Mariano (1998): “La nueva economía política racionalidad e instituciones”. Disponible en: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt10.pdf> Consultada el: 22/06/2014.

SCHROTER, Bárbara (2010): “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y como se viste?” *Revista Mexicana de Sociología*, (No 72). Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2010-1/RMS010000105.pdf>. Consultada el: 15/05/2014.

TILLY, Charles (2002): “Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834”. (Editorial Hacer). Disponible en: http://www.hacereditorial.es/contingut/m_pujadocuments/documents/File/Articulo%20Tilly%20en%20traugott.pdf Consultada el: 20/06/2014.

VALENZUELA, Samuel (2008): “Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina”. *Reforma de los partidos políticos en Chile*, ed. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, **Jorge Navarrete and Ignacio Walker. Santiago: UNDP, Consorcio CIEPLAN, CEP, Libertad y Desarrollo y Projectamérica.** Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/73388943/PNUD-democracia-partidos>. Consultada el: 25/06/2014.

ZULUAGA, Juan (2008):” Reseña de “La contrademocracia: La política en la era de la desconfianza” de Pierre Rosanvallon. *Papel Político*, Vol. 13, (N° 2), julio-diciembre 2008. Universidad Javeriana Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/777/77716562011.pdf> Consultada el: 04/11/2014.

EL CONCEPTO DE POLITICIDIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*POLITICIDE CONCEPT IN
INTERNATIONAL RELATIONS*

autor

Cristian Leyton Salas.¹

RESUMEN

Los estados, en su generalidad, nacen y se desarrollan a la sombra de un sentimiento permanente de temor frente a las otras entidades. La estructura misma del sistema internacional, anárquico, determina diversas percepciones de amenaza, una de ellas es la absoluta, es decir la aprehensión a observar su autonomía e integridad territorial menoscabada. Un tipo extremo, pero común de percepción de amenaza, es la del “politicidio”, esto es ser objeto de un sentimiento de aniquilamiento o extinción de la forma estatal. Hoy, frente a las visiones integracionistas, cooperativas y colaborativas dominantes, es esencial observar la evolución de las percepciones de amenaza a fin de evaluar la naturaleza de los cambios y ver cómo podrían proyectarse en el futuro.

PALABRAS CLAVE: Politicidio, Estado, Psicopolítica.

ABSTRACT

States, in its generality, are born and developed in the shadow of a permanent sense of fear against other entities. The very structure of the anarchic international system introduces various threat perceptions; one is absolute, ie the apprehension to observe their autonomy and territorial integrity undermined. The Politicide, is an extreme but common type of threat perception, that means being object of a feeling of annihilation or extinction of the state form. Today in front of integrationist vision, cooperative and collaborative dominant, it is essential to observe the evolution of threats perceptions in order to assess the nature of the changes and how they could be projected into the future.

KEYWORDS: Politicie, State, Psychopolitic.

1.- Cientista Político, por la Universidad de Chile; Bachelor en Ciencia Política, por la Université du Québec à Montreal (Canadá) y Master of Arts en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Académico de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Alberto Hurtado y de la ANEPE. Autor del libro Chile y Perú: Una Rivalidad Duradera. Participó como articulista en el libro Conflicto y reconciliación. El litigio del Perú contra Chile en la Corte de La Haya (2008-2014), del autor Daniel Parodi Revoredo, Editorial Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, 2014, en el capítulo Debates y otros.

Email: cristianleytonsalas@gmail.com.

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 25 de octubre 2014.

UN SISTEMA INTERNACIONAL EN MUTACIÓN

Revolucionarios cambios sistémicos han sacudido los equilibrios de fuerza y de intereses mundiales como consecuencia del desmantelamiento de la URSS hace ya más de veinte años. Transformaciones globales remecieron hasta los más profundos cimientos de un orden internacional fundado en la polarización ideológica, así como en el monopolio dual de los destinos políticos, económicos y militares del conjunto del planeta.

Si el advenimiento del siglo XXI es para muchos la señal de un nuevo período en el desarrollo social humano, no cabe duda alguna de que el año 1989 inaugura un cambio medular en los pilares que sostenían el sistema internacional: el siglo XXI comenzó, efectivamente, once años antes.

No cabe duda alguna de que la transformación anterior trajo consigo dos cambios cardinales en los pilares que sostenían las relaciones de estabilidad estratégica del sistema internacional, aquel de naturaleza bipolar: por un lado, **la difusión de la potencia y, por el otro, lo que podríamos calificar como el “estallido de la amenaza”**. Ambos fenómenos introdujeron importantes cambios en el ámbito de la percepción de amenaza por parte del conjunto de los entes estatales en la escena mundial. La búsqueda de los nuevos intereses nacionales presupone, de manera clara, la identificación de los nuevos factores de riesgo para el alcance de los mismos nuevos objetivos.

Hoy el sistema internacional aún se encuentra en proceso de transición y de reposicionamiento de sus intereses vitales. La transición del conjunto del

sistema internacional hacia un orden sociopolítico, socioeconómico y político-estratégico sigue en marcha. No se detiene.

La percepción de amenaza estatal, es decir *la sensación interior que resulta de una impresión material hecha en nuestros sentidos*,² se encuentra hoy sometida a cambios constantes, lo que imposibilita el surgimiento de un régimen de estabilidad estratégico capaz de disminuir a un nivel predecible las orientaciones del comportamiento estatal vecinal, regional e incluso mundial.

La apertura de Chile al mundo, a comienzos de la década de los noventa, inauguró un cambio estructural de los fundamentos que ha centralizado durante cerca de un siglo la percepción de amenaza externa chilena, vale decir su condición de *Estado-fortaleza*. De esta forma la representación de peligro evoluciona, desde una eminente *político-estratégica y vecinal*, hacia otra más amplia, vale decir *socio-económica y extra-regional*. En otras palabras, los intereses nacionales en su lectura político-estratégica dejan de ser únicamente *continentales* y enfocados a la promoción y defensa de la soberanía nacional, así como de la integridad territorial, para adquirir también un carácter extra-continental y regional.

La percepción de amenaza chilena atraviesa, así como el sistema internacional, un período de profundos cambios.

2.- Definición de percepción según RAE.

Si entre 1902³ y 1989 las fuentes primarias de amenaza para la seguridad exterior chilena eran claras, reconocibles y, por ende, posibles de proyectar globalmente, esto no puede aplicarse al período inaugurado a partir de 1990, menos aún a partir del comienzo del siglo XXI.

En función de lo anterior, el Cono Sur latinoamericano ha conocido, a partir del último decenio del siglo pasado y comienzos de este nuevo milenio, un fenómeno particular: **la disuasión cohabitando con un avanzado proceso de cooperación.**

Fenómenos contradictorios emergen. Mientras por un lado se inauguran programas de modernización bélica y se instauran nuevas alianzas extra-regionales, por otro lado, se busca la asociación económica y la implementación de medidas de confianza mutua. Las percepciones de amenaza **tradicionales**, especialmente aquellas dirigidas a garantizar la protección externa del país, coexisten con nuevas percepciones de peligro para la seguridad nacional. No obstante, la debilidad de las estructuras socio-económicas de América del Sur introduce la problemática de la fragilidad socio-política, lo que obliga a repensar constantemente los escenarios de conflicto en el corto, mediano y largo plazo.

Al fenómeno de “difusión de la potencia” hay que agregar otro, aquel de “desplazamiento de los polos de poder”: nuevos actores estatales buscan acumular parcelas de poder, otros ceden parte de éstas, así como otros simplemente las reniegan.

Lo anterior genera un reordenamiento del mapa de poder regional y subcontinental. Bajo el prisma anterior, la percepción de amenaza chilena, vale decir, la proyección de los factores que alimentan, influyen y determinan nuestro posicionamiento

estratégico en el Cono Sur, conocen un cambio mayor con respecto al ciclo precedente (1902-1989). La capacidad de proyectar escenarios de conflicto y paz, de crisis y de conciliación de intereses, es menos precisa y a su vez más compleja.

Ahora bien, no solo somos testigos de los dos fenómenos anteriores, sino que además se cristaliza lenta pero progresivamente un “estallido o fragmentación de las fuentes de amenaza y riesgos”. La criminalidad internacional transfronteriza tiende a transformarse y desplazarse hacia espacios vacíos, adquiriendo nuevas formas de expresión ilícita. Lo anterior se traduce en que las capacidades tradicionales de lucha en contra de dichos flagelos se ven sobrepasadas y la pregunta en cuanto a la participación de fuerzas regulares en su contención y lucha se hace escuchar.

La vulnerabilidad del territorio nacional es estructural y fuertemente dependiente del contexto estratégico vecinal y regional. En este contexto, los factores de amenaza nunca desaparecen completamente, estas pueden transitar desde una amenaza real, inminente, a otra potencial.

Chile ha experimentado, desde su nacimiento como república, y hasta muy avanzado su desarrollo como nación, un sentimiento de **politicidio**, es decir, una percepción de amenaza vital y existencial. Desde esa postura, se edifica, lenta pero progresivamente, una percepción de “Estado-fortaleza”, postura que

3.- Fecha en que se firman los Pactos de Mayo.

se verá cristalizada hacia finales del siglo recién pasado, para conocer una transformación en el siglo actual.

El fin de la URSS transformó las percepciones de amenaza de toda la estructura política y político-estratégica mundial, incluida la sudamericana.

En el modelo de distribución de las rivalidades, muy bien descritas por Jack Child en su obra “Geopolitics and Conflict in South America”, se genera un cambio estructural, pasando nuestro continente desde una fase en la cual dos estados postulaban a la hegemonía –Brasil y Argentina–, hacia otra en donde solo un poder busca prevalecer –Brasil–. En torno a cada una de esas potencias, un séquito de países les orbitaba buscando su protección, o buscando formar parte de sus respectivas embrionarias zonas de influencia. Esta fase de transformación acelerada de la distribución del poder en Sudamérica se tradujo en la aparición de vacíos de poder de tipo estatal –unos adquieren preponderancia, otros decadencia– o de naturaleza territorial –zonas o espacios sin ley–.

Frente a dicho nuevo escenario, Chile observa cómo su tradicional y dominante postura de “Estado-fortaleza” se desvanece positivamente. Las fuentes de amenaza estatales tienden, en una primera fase (1990-2001), a diluirse, generando una tendencia a repensar la postura geoestratégica y geopolítica que alimentó por décadas una visión militarizada de la paz entre Chile y sus vecinos. En una segunda fase, desde el 2001 hasta la fecha, se aprecia una cohabitación entre la postura de apaciguamiento o detente y la tradicional. La percepción de politicidio, en estas últimas fases, deja de predominar y determinar la postura de defensa chilena.

A. La construcción de la percepción de politicidio

La percepción de amenaza puede expresarse en términos “absolutos”. Por amenaza absoluta hacemos referencia a la eventualidad de ver, no solo limitada la soberanía de un Estado sobre determinadas competencias estatales (pérdida de poderío defensivo u ofensivo, por ejemplo), o sobre específicas zonas geográficas, sino que además puede verse desposeído de todo poder soberano, tanto sobre su población o el espacio geográfico sobre el cual dicha entidad materializó su poder político. En otras palabras, nos referimos al escenario extremo en el que se evidencia una desaparición física o política de la entidad estatal y, por ende, a todas las consecuencias que de este hecho se desprenden. De lo anterior emanarán dos enfoques asociados al concepto de “politicidio”. Observémoslo.

La idea según la cual conflictos de naturaleza externas al cuerpo social tienden a generar y reforzar determinadas imágenes negativas que una entidad político-social tiene de la “otra”. Esta visión se presentará profundamente arraigada en la teoría psicosocial y en la denominada percepción psicopolítica. Tomkins e Izard⁴ definirán este proceso como uno “circular de magnificación incremental”. Dicho proceso se desencadenaría, según esta construcción teórica, en momentos en que una secuencia **amenaza-defensa-amenaza** se desarrolla entre dos entidades cualesquiera.

4.- TOMKINS, Y IZARD (1965).

En otras palabras, a cada postura defensiva que es adoptada por una entidad para neutralizar las fuentes del riesgo y de amenazas percibidas, ésta sería sobrepasada por otra amenaza, aún más fuerte y vigorosa. Cada quiebre de la relación de neutralización de la postura de defensa implicaría, en este sentido, un incremento de la imagen sociopolítica de animadversión que una entidad construye de la otra. La lógica tradicional de “acción-reacción” de Barry Buzan se instala.

En función de lo anterior, ante cada acción o inacción de la entidad percibida como una amenaza o riesgo, una reacción opuesta es generada. Un ciclo de hostilidad se instala, desarrolla y se proyecta en el tiempo, dando lugar a escenarios de *rivalidades duraderas*.⁵ Ejemplos de relaciones de hostilidad institucionalizadas en el sistema internacional abundan: las relaciones greco-turcas, la peruano-chilena, la israelí-árabe, la franco-alemana, la sino-nipona, entre otras.

En el caso israelí-árabe, específicamente, la percepción de amenaza israelí es “absoluta”; es decir, una de politicidio, desde el nacimiento mismo de la entidad judía.

Desde la perspectiva de Seliktar, plasmada en su obra “New Zionism and Foreign Policy System of Israel”, la amenaza observada por la entidad hebrea sería “física” y no solo declaratoria ni subjetiva. Dos factores estarían en la base de tal percepción: en un primer momento, determinadas entidades árabes habrían, de forma reiterada, indicado su intención de destruir físicamente el Estado de Israel a través de una Guerra Santa (yihad), al ser una entidad considerada un agente cultural externo y extraño al concierto de entidades musulmanas del Medio Oriente. En este sentido, el politicidio debe ser comprendido como el deseo de aniquilar física-

mente a Israel mediante una guerra prolongada en el tiempo, pero fundamentalmente de carácter sistemático, mediante un conflicto generalizado y total; o a través de una negación cultural y política del **derecho a existir** del Estado hebreo. Un segundo factor estaría asociado, según este mismo autor, al apego histórico-religioso de los judíos a Eretz Ysrael, la denominada “Tierra Sagrada de Israel”, que coincide con el extinto Reino de David, que integraba a todo el actual Estado de Israel, incluyendo Gaza, Cisjordania, el sur de El Líbano, parte de Siria y todo el Desierto del Sinaí.

El politicidio entonces implicaría dos enfoques. Por un lado, el deseo de otra entidad estatal o paraestatal de destruir físicamente a la entidad considerada como geopolíticamente extraña, rompiendo con ello los esquemas de equilibrios de poder en un espacio determinado. Esta postura implica considerarla como una fuente de riesgo político para ciertos objetivos nacionales permanentes del Estado, como podría ser una determinada supremacía sobre un espacio geopolítico dado o, por ejemplo, un proceso de expansión territorial destinado a alcanzar el primer objetivo (caso de Prusia versus la Francia Imperial Napoleónica). De la misma manera, una postura de este tipo podría estar asociada a reivindicar espacios territoriales considerados como formando parte de una herencia política anterior (Alemania hitleriana vis-a-vis de Austria).

5.- Ver Ciclo del factor de hostilidad. C.Leyton.

Por otro lado, el politicidio puede tomar una forma menos objetiva o física, y más subjetiva y política. En este sentido, ideologías de naturaleza irrendentistas cristalizan y materializan, políticamente hablando, un enfoque de neutralización de la capacidad de autonomía gubernamental de una entidad estatal cualquiera, en particular si dicha entidad es identificada como una **barrera política** que se erige, impidiendo desarrollar, por ejemplo, procesos de expansión territorial que buscan, teóricamente, la reunificación territorial y política de una entidad dada. El objetivo del enfoque deja de ser una aniquilación física del Estado en cuestión, optando por favorecer un control político del aparato estatal, de sus clases políticas, en general.

B. Condiciones del politicidio

El politicidio, bajo cualquiera de sus enfoques, se desarrolla al amparo de ciertas condiciones psicopolíticas, es decir, conductas políticas inspiradas, estimuladas y materialmente desarrolladas en función de percepciones sociales y culturales de animadversión hacia otra entidad. Decisiones de naturaleza estatales generadas, planificadas y adoptadas por ciertas imágenes mentales, transformadas en políticas públicas, que denotan intenciones negativas.

Vamik Volkan ha desarrollado una profusa y profunda teorización en torno a lo que él denomina el “chosen trauma” o trauma elegido, hecho que condicionaría el surgimiento de ideologías irrendentistas, ideologías que tienden a buscar materializar acciones de politicidio.

Para Volkan, el trauma elegido constituye la imagen de un evento pasado vivido por un grupo humano, habiendo sufrido, en el trascurso del mismo, sentimientos o percepciones de indefensión, de

humillación y de pérdidas individuales o colectivas en manos de otro grupo humano. Este tipo de “traumas psicopolíticos” poseería la característica de generar y regenerar, constantemente, a través del tiempo, imágenes y representaciones colectivas compartidas, de naturaleza traumática, que evidencien una lesión o daño psicológico negativo y duradero por parte de un grupo humano.

Un aspecto central de estos “traumas socio-políticos” dice relación con la transmisión transgeneracional del mismo hacia las venideras generaciones de connacionales, delegando en ellos la misión de “hacer justicia”, “lavar la afrenta” o “recuperar lo usurpado”. En este sentido, una característica de las sociedades traumatizadas es que, usualmente, existe en ellas un desfase entre la generación que evidenció los hechos y fue objeto, sujeto y testigo de los mismos, y aquella que ha sido encargada de asumir y resolver las percepciones de humillación, pérdida y vergüenza. En esta instancia, las élites desempeñarían un rol central: elegir el trauma que cohesionará psicológicamente a la sociedad, reactivándolo, dadas ciertas condiciones, y luego transformándolo en posturas de victimización o de venganza.

El llamado “trauma elegido” por la elite dominante debe poseer, además, la característica de ser internalizado en el recuerdo social a fin de que forme parte de la identidad nacional del país autopercebido como “víctima”. De la misma forma, dicha élite estará llamada a aislar y elegir un vehículo transmisor del trauma. Un vector histórico, cultural, territorial, social, político, económico o incluso militar, capaz de articular una movilización colectiva en torno y función de intereses de corte nacionalistas cuando ello se perciba como necesario. El trauma elegido se insertará al interior de un síndrome post traumático.

Todo Síndrome Post Traumático (SPT) se genera por dos condiciones basales, entre las que encontramos, por un lado, la experimentación **de una amenaza a la integridad física de la entidad (muerte o amenazas) y, por otro, reacciones de aprehensión intensas frente a hechos sobre los cuales no se tiene la capacidad de influir** en cuanto a su inicio ni término. En este mismo sentido, el SPT tiene la característica de reeditarse, revivirse de manera permanente. Todo recuerdo o símbolo que materialice la remembranza del proceso traumático no hace sino reeditar un proceso de ansiedad, ya sea ante la pérdida territorial, una ocupación militar o la experiencia de percepción de humillación.

Se observa que una de las expresiones políticas más claras y objetivas asociadas a dichos traumas psicopolíticos dice relación con el surgimiento de ideologías irredentistas (inspiradas en el fascismo italiano: “¡Italia irredenta!”), en otras palabras un cuerpo de ideas articuladas en torno a aspiraciones políticas concretas, físicas y reales destinadas a “recuperar algo perdido”, como territorios, límites o grupos humanos, absorbiéndolos mediante el desplazamiento de límites fronterizos. En este sentido, el **irredentismo** tiene la característica de declarar la no-renuncia a recuperar determinados espacios con una alta valoración simbólica, económica o militar, todo ello en función de alimentar ideológicamente y sostener políticamente en el tiempo sociedades con clara tendencia hacia la fragmentación. La ideología irredentista no puede tomar forma en ausencia de liderazgos políticos que directa o indirectamente no elijan un trauma ni decidan explotarlo sociopolíticamente.

Volkan avanzará en su obra “Blind Trust: Large Groups and Their Leaders in Times of Crisis and Terror” la existencia de dos tipos de liderazgos:

uno “reparativo”, cuyo accionar busca solidificar la identidad del grupo sin que ello implique devaluar o criminalizar al otro grupo “victimario”; y otro “destructivo”, en el que se da como objetivo solidificar el sentimiento de amenaza de su propio grupo, de animadversión hacia el victimario, incluso de venganza. Un efecto claro de esta inyección de nacionalismo negativo en un grupo humano no solo posee la capacidad de generar intencionalidades revanchistas en él, sino que también tiende a generar el efecto opuesto en el grupo-objetivo.

C. Liderazgos, percepciones de amenaza y traumas históricos

La elección del trauma a instrumentalizar y los mecanismos sociopolíticos y socioculturales a transmitir “transgeneracionalmente” serán asumidos por un liderazgo individualizado o, en su defecto, asumido por agrupaciones políticas de elite.

Vamik Volkan señala que en tiempos de estrés colectivo, tales como crisis económicas, cambios políticos drásticos, movimientos sociales o guerras, los grupos humanos socializados tienden a buscar la protección y adoptar posturas de defensa de sus propias identidades. En este sentido, Erikson ⁶ avanzará el concepto de “core identity”, describiéndolo como un persistente (sentido de) semejanza al interior de uno mismo...*un persistente (sentido de) semejanza al interior de uno mismo...un persistente sentido de compartir un tipo de carácter esencial con otros.*⁷

6.- ERIKSON (1956) pp.56-121

7.- Ibid. pp.57

Todas las sociedades poseen ese *core identity* o identidad nuclear, la cual se expresa a través de relaciones y vínculos sociales subjetivos, tales como sentimientos de unicidad étnica, religiosa o nacional. Kernberg es claro en señalar que *siempre existe un implícito liderazgo primitivo en la fantasía de pequeños así como de grandes grupos humanos, un liderazgo cercano al ideal primitivo de ego maternal... el cual pareciera siempre estar defendiéndose de las amenazas a su propia identidad y de la violencia de grandes grupos*.⁸ En ese sentido, la sumatoria de los sentimientos de identidad individuales se erigirá como la identidad nuclear general compartida por grandes grupos humanos. Es así como cualquier acción percibida como atentatoria contra esa “unificidad” nacional por aquellos grandes grupos (sociedad nacional que comparte un territorio específico) desde otro, es considerada como un acto de animadversión u hostilidad. Anzieu⁹ hará referencia, en este mismo sentido, a la existencia en cada grupo humano de un determinado *ego ideal primitivo maternal*, un liderazgo que se erigiría como el promotor de la defensa de dicha “core identity” del conjunto del grupo.

Desde esta perspectiva, el trauma elegido constituye una vivencia representada, simbólicamente, bajo la forma de una imagen social compartida, de un choque emocional evidenciado por todo el grupo humano, tratándose de una lesión en el inconsciente colectivo que tiene la característica de haber sido producida como resultado de eventos generados por “otro grupo nacional”. Los efectos de dicho trauma se cristalizarán en el surgimiento de diversos sentimientos, reales o no, de indefensión, humillación, odio, venganza, revanchismo e irredentismo.

El trauma elegido se materializa mentalmente por medio de una “elección inconsciente” del

evento traumático y se proyecta como resultado de la imposibilidad del grupo-víctima de revertir la herida-narcisista y la humillación infringida. Desde este enfoque, dicho evento traumático será “depositado”, como lo avanza Volkan en la autorepresentación individual de las nuevas generaciones, transmitiéndose de manera permanente y sistemática de un grupo humano hacia otro y de una generación a otra.

Señalemos que el liderazgo bajo este enfoque desempeñará un rol central en la movilización mental del evento traumático y su materialización en acciones concretas. El liderazgo desempeñará la tarea de reactivarlo sobre la base de lo que podríamos calificar como “hitos históricos transformadores”, eventos propios de la evolución social de los grupos humanos organizados en torno a entidades estatales o políticas que despiertan sentimientos de revanchismo, de venganza o de re victimización social. El liderazgo asume el rol de magnificar y estructurar los hitos en torno a ideas políticas e ideologías de corte irredentistas.

Finalmente, Volkan identificará siete características del accionar social del líder. Siete características que, puestas en práctica juntas, crearán un liderazgo constructivo o negativo:

8.- Cfr. KERNBERG (1989)

9.- ANZIEU (1984) pp. 73-93

- a. Reconocimiento de un sentimiento de “w-ness”, o de falta de identidad, hecho establecido desde la infancia misma, y que el líder se encarga de “despertar”.
- b. Identificación de los niños con los padres y figuras significantes del grupo humano nacional.
- c. Proyecciones simbólicas y subjetivas que definen al grupo en términos de “otro”.
- d. Glorias elegidas.
- e. Traumas Elegidos.
- f. Influencia del líder y la generación de una ideología.
- g. Símbolos.¹⁰

El tipo de liderazgo negativo se caracteriza por poner en práctica una planificación política destinada a:

- a. Incrementar el sentimiento de victimización de un gran grupo humano de connacionales.
- b. Reactivar el “trauma elegido”.
- c. Incrementar el sentimiento de “nosotros” (w-ness).
- d. Devaluar al enemigo hasta un nivel de deshumanización.
- e. Crear una actitud de revancha o reactivar una ideología irrendentista dormida.

TRAUMA PSICOPOLÍTICO PERUANO

Establezcamos que el Perú, su sociedad y su clase política parecen haber sido expuestos a través de la historia a hechos que han generado un síndrome de la naturaleza antes expuesta. Traumas psicopolíticos que, como ya lo habíamos señalado anteriormente, han desencadenado un proceso de transmisión transgeneracional de traumas, los que

podrían haber sido instrumentalizados por su elite. Una hipótesis que, en vista de una cierta conducta sociopolítica, podría ser considerada como objeto de estudio real y específico.

Desde una postura crítica y preliminar, se evidencia la presencia de dos grandes supuestos axiomas que alimentarían la postura anterior. Primero, la idea según la cual el conflicto bélico de la Guerra del Pacífico y sus consecuencias posteriores frenaron una fase de reorganización política y económica peruana natural. Todo indica, sin embargo, que la decadencia post-independentista peruana fue consistente en el “tiempo político” del país del norte, y no se detuvo. El caudillismo limeño gobernó la fase que va desde 1826 –nacimiento mismo del protoestado peruano– hasta el comienzo de la Guerra con Chile. Un trauma interno, la incapacidad de las clases dirigentes de orden para frenar el fenómeno caudillista y la fragmentación político-étnica del espacio peruano, parecen haber impedido la estabilización del proceso de afirmación de la institucionalidad peruana, fenómeno que incluso parece extenderse hasta hoy en día.

Segundo, y en función de la idea precedente, la guerra impuesta por Chile habría obstruido el “normal” desarrollo político peruano e impuesto una fase de “reconstrucción nacional”. Académicos peruanos de renombre, como Julio Cotler, por ejemplo, han cuestionado la existencia misma de una “nación peruana” en la fase anterior a la Guerra del Pacífico. No pudo haber “reconstrucción nacional” cuando no se había hecho visible ni

10.- VOLKAN (1998)

materializado una “Nación peruana”, en la acepción moderna del término. Luego del fin del conflicto, no se apreciaría la reconstrucción del espacio peruano, sino la construcción de una embrionaria entidad estatal peruana. Chile no frena, entonces, el normal desarrollo político peruano, sino que todo lo contrario: lo acelera, cristaliza, facilita. Una hipótesis a trabajar.

Los axiomas antes señalados no son más que dos ejemplos, y no hacen sino desnudar los síndromes post traumáticos que evidencia la sociedad peruana en función de la imagen de Chile.

No cabe la menor duda de que las dos condiciones necesarias para el surgimiento del SPT en la sociedad peruana están presentes. La amenaza a la integridad física, bajo la forma de un conflicto que se saldó por una larga ocupación de su capital por una potencia externa, por la pérdida de territorios y la amenaza de desmembramiento. Desde un plano interno, la amenaza a la integridad física del espacio peruano en manos de sus propios habitantes, como es el caso de la amenaza indigenista y el estallido étnico y social producto del sistema económico esclavista que se mantenía vigente hasta antes de la guerra con Chile, sin olvidar las guerras civiles secesionistas internas.

Por las razones precedentes, la lógica de naturaleza “revanchista”, es decir la idea socializada y politizada en cuanto a la necesidad de “reintegrar lo perdido” o “restaurar la pérdida”, parece seguir presente en determinados segmentos de la sociedad limeña. No obstante, se aprecia un cambio lento, pero progresivo.

La pregunta medular queda planteada: ¿cómo solucionamos definitivamente las relaciones de animosidad histórica con Perú? ¿Existe una solución conciliatoria o solo la disuasiva y coercitiva?

¿Existe una “tercera vía”? ¿Cómo solucionar la cuestión peruana?

La postura a la cual hemos hecho alusión se asocia con la idea del *we-ness* y del trauma elegido. Tanto así que la sistematización del recuerdo de eventos pasados producidos hace ya más de un siglo, en el marco de la Guerra del Pacífico, pero cuyos efectos se hacen sentir hasta el día de hoy, recuerda un concepto utilizado en los estudios psicopolíticos: el de “transmisión transgeneracional de traumas”. La idea es identificar de qué manera ciertos liderazgos instrumentalizan dichos “traumas elegidos”, y por qué razón eligen solo algunos y no todos.

Habíamos señalado que la “transmisión transgeneracional” implicaba que ciertos eventos, por su naturaleza traumática, generaban efectos emocionales de una impresión psicopolítica negativa y duradera. Según este mismo enfoque, dichos eventos traumáticos poseen características que les son únicas: un sentimiento conjunto de humillación, indefensión, vergüenza y deshumanización. El Perú, su sociedad y clase política, evidenciaron tales sentimientos en la fase posterior al conflicto del Pacífico. La ocupación militar de Lima, capital del Perú, constituye un complejo hito, de la misma forma que la absorción territorial soberana de Arica. El primer trauma forma parte de los libros de historia, el segundo está presente en la vida diaria de Tacna.

Otra característica de este fenómeno dice relación con la transmisión de una generación a otra de la representación del “enemigo chileno”. Una generación depositará en la otra los traumas no evidenciados por la última, a fin de que sea ésta la que a su vez transmita imágenes deshumanizadas del otro. La próxima generación heredará la tarea inconclusa de limpiar el honor vapuleado,

revalorizar el orgullo lesionado o reintegrar el espacio físico perdido.

El caso peruano podría ser uno de naturaleza y alcance psicopolítico. Los efectos traumáticos en la sociedad peruana aún están frescos en su memoria histórica, pero lo más complejo de todo es que el sistema político limeño parecería, bajo ciertas condiciones internas, alimentarse de éste.¹¹

11.- Cfr. LEYTON (2011)

CONCLUSIONES

El conjunto de Estados del sistema internacional han construido su posicionamiento de seguridad y defensa, e incluso su estatus político internacional actual, en función de una evolución particular histórica de cada entidad estatal. Para comprender las políticas públicas asociadas a la Defensa de un Estado, es imprescindible la manera cómo las elites políticas han percibido las amenazas o riesgos frente a los cuales hacen frente la identificación de ciertos intereses nacionales considerados como vitales.

El politicidio, comprendido como aquella percepción de amenaza para la seguridad de una entidad política constituye, sin lugar a dudas, la más extrema sensación política que resulta de la impresión material real obtenida en función de políticas declaratorias y de capacidades adquiridas o desarrolladas por una entidad identificada como antagónica.

Podemos hoy observar que grandes transformaciones geopolíticas y geoestratégicas golpean el espacio sudamericano. En otras palabras, aquella sensación, antes señalada, está hoy sometida a fuertes presiones a fin de cambiarla, hecho que debería tener repercusiones en determinadas políticas públicas asociadas a la Defensa.

El trabajo que significa desarrollar e identificar la génesis misma de la percepción de amenaza de Chile, aquella percepción primigenia de riesgos a la seguridad fundamental del país, desde sus más tiernos inicios como República, constituyó una tarea considerada como esencial a fin de poder comprender, en su más amplia cabalidad, los cambios que hoy parecen imponerse.

La temprana percepción de politicidio, claramente identificada en las ideas maestras de los padres de la patria antes expuestas, demuestra que, si bien dicha postura ha evolucionado dramáticamente en el tiempo, en lo más profundo de su conceptualización no ha desaparecido completamente. Constituye, para quien escribe, la plataforma sobre al cual se ha erigido el actual posicionamiento de seguridad general de Chile y claramente es a partir de dicha percepción que se proyectarán las siguientes visiones de lo que es la seguridad nacional más amplia para el país.

BIBLIOGRAFÍA

ANZIEU, D. (1984): "L'illusion Groupale, Nouvelle" Revue de Psychanalyse, Vol.4, pp.73-93.

ERIKSON, E.H., (1956): "The Problem of Ego Identification". Journal of the American Psychoanalytic Association, Vol. 4 pp.56-121.

KERNBERG, O.F., (1989): Mass Psychology Through the Analytic Lens, Paper presented to The Looking Glass.

LEYTON, Salas, Cristian (2011) : Chile y Perú: Una Rivalidad Duradera (Ediciones Akhilleus, Santiago, Chile) 186 pp.

SELIKAR, Ofira (1986): New Zionism and Foreign Policy System of Israel, (SIU Press), pp. 308

TOMKINS, Silvan S. and **IZARD, Carroll E.** (1965): Affect, Cognition, and Personality: Empirical Studies, (Oxford: Springer).

VOLKAN, Vamik, (2004): Blind Trust: Large Groups and Their Leaders in Times of Crisis and Terror, (Edit. Pitchstone Llc.) pp. 367

VOLKAN, Vamik (1998): "Transgenerational Transmission and Chosen Traumas", paper presentado en XIII International Congress, International Association of Group Psychotherapy.

LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LA VIDA DEL NASCITURUS Y LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO COMO POLÍTICA PÚBLICA.

*CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE
UNBORN AND ABORTION
AS PUBLIC POLICY.*

autora
Carla Andrea Robledo Malhue.¹

RESUMEN

Cada cierto tiempo en nuestro país resurge la discusión sobre la posibilidad de consagrar legalmente el aborto, principalmente, en su variable terapéutica. Los proyectos actuales que se encuentran en el Congreso, y el que enviará el ejecutivo antes de terminar el presente año, pretenden despenalizar el aborto en tres situaciones: violación, inviabilidad del feto y riesgo de vida de la madre, por lo que corresponde revisar cómo la despenalización propuesta se conjuga con el mandato constitucional al legislador de proteger la vida del que está por nacer.

PALABRAS CLAVE: Nasciturus, Despenalización del Aborto, Interrupción del Embarazo.

ABSTRACT

From time to time in our country resurges discussion about the possibility of legally incorporate abortion, mainly in its therapeutic variable. Current projects that are in Congress, and the one will send the executive before the end of this year, aim to decriminalize abortion in three situations: rape, non-viability of the fetus and risk of life of the mother, therefore correspond to analyze how this decriminalization proposal matches with constitutional mandate to protect life of the unborn.

KEYWORDS: Nasciturus, Abortion Decriminalization.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la mayoría de los autores nacionales están de acuerdo en que hay vida humana desde la concepción, pues en ese instante se conforma un individuo distinto de sus progenitores, que corresponde a la especie humana y que tiene todas las potencialidades de tal.

Sin embargo, no existe tal consenso a la hora de reconocer si ese individuo – el concebido no nacido o *nasciturus* – es o no titular de derechos, en especial del derecho a la vida, y en el caso de que no lo sea, tampoco hay acuerdo sobre cuál es el estándar de protección de su vida, en relación con los derechos de la mujer embarazada, en especial su derecho a la vida, salud y autonomía.

En lo referente al reconocimiento de personalidad, el debate académico ha derivado en dos posturas claramente diferenciadas: quienes estiman que el *nasciturus* no es persona, y por ende no puede ser titular del derecho a la vida, concluyendo entonces que la protección que se pueda predicar a su respecto debe ceder frente a la autonomía, vida o salud de la mujer embarazada;² y quienes estiman que se es persona desde el momento de la concepción, y desde ese instante, titular de los derechos garantizados por la Constitución Política, particularmente del derecho a la vida.³

En este mismo punto, el discurso político estatal ha sido variable y ha dependido de la posición moral del gobierno de turno, lo que no deja de ser perturbador, ya que lo que está en juego es la posibilidad de ser reconocidos como sujetos y no como objetos de derecho. Específicamente, en el primer gobierno de Michelle Bachelet, en el

cual se discutió respecto a la constitucionalidad de algunas disposiciones del Decreto Supremo Reglamentario N° 48 del Ministerio de Salud (2007), determinando la distribución y el uso de la *píldora del día después*, la Presidenta expresó que en relación al derecho a la vida, el artículo 19, N° 1° de la Ley Fundamental, otorga una protección diferenciada en el inciso primero y en el inciso segundo. Mientras el inciso primero reconoce un derecho subjetivo a la vida a las personas nacidas, el inciso segundo establece como deber del legislador el de protección de la vida del que está por nacer.⁴ Con dicha declaración, queda en evidencia que para la Presidenta de la República el *nasciturus* no es persona, lo que justificaría la actual iniciativa de despenalización del aborto en tres situaciones: riesgo para la vida de la madre, violación e inviabilidad fetal.

Ahora bien, dejando de lado por un momento la discusión sobre la personalidad del concebido, lo cierto es que al menos podemos reconocer que tanto la vida del *nasciturus* como la de la mujer embarazada son vidas humanas, y como tales, deben ser reconocidas y protegidas por nuestro ordenamiento jurídico, no pudiendo establecerse *a priori* diferencias en pos de una u otra.

2.- Así se indica, por ejemplo, en los trabajos de FIGUEROA (2007), RUIZ y ZUÑIGA (2012), BASCUÑÁN RODRÍGUEZ (2001), MAYER (2011).

3.- Al respecto, véanse los trabajos de VIVANCO (2001, 2002, 2008 y 2010); NUÑEZ (2010); TÓRTORA (2005), UGARTE (2006), ZAPATA (1988); UGARTE (2006), CORRAL (2005, 2007), entre otros.

4.- Tribunal Constitucional, sentencia Rol 740-2008.

Consecuentemente, precisaremos, en primer lugar, si el *nasciturus* puede ser considerado persona y, por ende, titular de derechos; en segundo lugar, si el aborto puede ser considerado como un derecho de la mujer embarazada y, por último, analizaremos las situaciones de despenalización que plantea el ejecutivo, a fin de determinar si respetan o no el mandato constitucional de proteger la vida del no nacido.

A. EL EMBRIÓN HUMANO COMO PERSONA Y TITULAR DE DERECHOS

El debate doctrinario y político sobre la personalidad del embrión se ha sustentado, desde hace más de 20 años, en la interpretación que se otorga al inciso segundo del artículo 19 N°1 de la Constitución, que expresa que *la ley protege la vida del que está por nacer*.

Quienes afirman que el concebido no es persona, indican que si lo fuera el inciso citado carecería de sentido, ya que es el inciso primero del citado numeral el que reconoce *el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona*. La postura contraria afirma que el inciso segundo señalado es sólo una precisión o un refuerzo, en orden a establecer un mandato al legislador o la

reserva legal del estatuto de protección al que está por nacer.

Si bien son numerosas las veces en que nuestra Constitución utiliza el vocablo persona, sobre todo en el artículo 19 (*La Constitución asegura a todas las personas*), tanto en su encabezado como en varios de sus numerales (N° 3 inciso 2, N° 7 letra a, N° 9 inciso 5, entre otros), la Carta Fundamental no define el concepto, por lo que usualmente se ha recurrido al Código Civil, extrapolando sus definiciones al ámbito del Derecho Público.

En este punto, conforme a lo dispuesto en el artículo 55 del Código Civil, que define a la persona natural, podemos indicar que *son personas los individuos de la especie humana cualquiera sea su edad, sexo, estirpe o condición*. Dicha definición permite, indiscutiblemente, incluir al concebido no nacido, puesto que se trata de un individuo de la especie humana, ya que proviene de gametos humanos, y a la vez es un ser distinto de sus progenitores, con un genotipo propio y único.⁵

Además, teniendo en cuenta los avances de la ciencia, podemos afirmar que desde el principio de la vida humana existe un proceso continuo y sin interrupción, que ni siquiera termina en el nacimiento. Desde la unión de los dos gametos—óvulo y espermatozoide— hay vida humana como un

5.- Los principales resultados de la fecundación son: (i) Reestablecimiento del número diploide de cromosomas. La mitad procedente del padre y la mitad de la madre. En consecuencia, el cigoto posee una nueva combinación de cromosomas, diferente a la de ambos progenitores. (ii) Determinación del sexo del nuevo individuo. Un espermatozoide que posea X producirá un embrión femenino (XX) y un espermatozoide que contenga Y originará un embrión masculino (XY). En consecuencia, el sexo cromosómico del embrión queda determinado en el momento de la fecundación. (iii) Inicio de la segmentación. En la medida que las cromátidas hermanas se desplazan hacia polos opuestos, va apareciendo un profundo surco en la superficie de la célula que gradualmente divide al citoplasma en dos partes. Si no se produce la fecundación el ovocito suele degenerar en 24 horas después de la ovulación (SADLER, LANGMAN, 2010; p. 39).

proceso.⁶ Este ser humano tiene ya, por tanto, con todos los derechos fundamentales de la persona.⁷

Sin embargo, quienes postulan la inexistencia de personalidad del *nasciturus* utilizan la disposición del artículo 74 del mismo cuerpo legal, que expresa que la *existencia legal de toda persona principia al nacer, esto es, al separarse completamente de la madre*, para afirmar que *no queda duda que antes de nacer, el ser humano no es ni ha sido persona para efectos legales*⁸ o que *para nuestro ordenamiento jurídico, persona es el ser humano nacido*,⁹ lo que traería aparejado el hecho de que no pueda ser considerado como sujeto de derechos.

Pero ello no es así.¹⁰

Como es posible apreciar, la norma se refiere a la *existencia legal* de la persona, haciendo referencia solamente al inicio de los derechos civiles y su ejercicio, pero no al punto de partida de los derechos esenciales, puesto que estos no comienzan sino con la existencia misma, ya que son inherentes a las personas y anteriores a la ley, por lo que se tienen desde que se es ser humano y por el solo hecho de serlo, por ende, desde la concepción.¹¹

Lo anterior ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, en autos Rol 740-2008, al señalar que *la doctrina constitucional chilena se ha inclinado mayoritariamente por sostener, a diferencia de lo sustentado por profesores de otras disciplinas del derecho, que la protección constitucional de la persona se inicia desde el momento mismo de la concepción*.¹²

De hecho, el legislador protege al embrión desde antes de su nacimiento, como deja en evidencia la disposición del artículo 75 del citado Código, que expresa: *La ley protege la vida del que está por nacer. El juez, en consecuencia, tomará, a petición de cualquiera persona o de oficio, todas las providencias que le parezcan convenientes para proteger la existencia del no nacido, siempre que crea que de algún modo peligr*.

Este mandato al legislador es coherente y armónico con lo planteado por la Constitución en el numeral primero del artículo 19.

Como indica Vivanco, citando a Rhonheimer, *una coherente argumentación a favor de la defensa legal del no nacido depende de su reconocimiento*

6.- El desarrollo de un individuo comienza con la fecundación, fenómeno por el cual un espermatozoide del varón y el ovocito de la mujer se unen para dar origen a un nuevo organismo, el cigoto. Ibid. p. 39.

7.- CÓMEZ (1996) pp. 92 y 93

8.- FIGUEROA (2007) p.96

9.- MAYER (2011) p. 64

10.- Una interpretación sistemática y actualizada del Código Civil, hecha ahora en la perspectiva del concepto institucional de persona, que es el recogido por nuestro texto constitucional y por la cultura jurídica nacional, no puede sino admitir que, en nuestro Código Civil, el *nasciturus* es considerado un ser humano y, por ende, una persona con derecho a la vida. Esta lectura actual de las viejas normas es facilitada por un precepto ordinariamente descuidado por nuestra dogmática. Se trata del artículo 55, en el que Bello introdujo una norma muy vanguardista, no sólo para su época sino incluso para la nuestra: "Son personas todos los individuos de la especie humana". CORRAL (2005) p.42

11.- DONOSO (1996) p. 231

12.- Considerando 49°, sentencia autos Rol 740-2008.

como persona humana y, por tanto, dotado de un correspondiente derecho a la vida.¹³ Así las cosas, el presupuesto fundamental para un adecuada defensa del derecho a la vida en un Estado constitucional, es el reconocimiento del hecho de que el no nacido, tanto en estado embrional como fetal – y en forma análoga el disminuido físico o mental, así como la persona en coma irreversible – sea considerado ante la ley como persona, como cualquier otro humano vivo ya nacido.¹⁴

Creemos que esta es la postura que ha sido sustentada por el Constituyente de 1980.¹⁵ Más aún, la historia fidedigna de la reforma constitucional de la Ley 19.611, de 16 de junio de 1999, la que sustituyó en el artículo primero inciso primero la palabra *hombres* por *personas*,¹⁶ confirma lo anterior.

En este orden de ideas, corresponde precisar que el mandato al legislador para la protección de la vida del que está por nacer, incluido en el inciso segundo del numeral primero del artículo 19 de la Carta Fundamental, no estuvo ajena a las discusiones, pues se consideraba como suficiente que al asegurar el *derecho a la vida* (que encabeza el citado artículo) se subentendía la extensión de la protección de la vida humana desde su inicio hasta su fin.¹⁷ Sin embargo, la inclusión del citado inciso tuvo por finalidad reforzar la protección del

que está por nacer, mandando al legislador para proteger la vida del concebido, lo que bajo ningún supuesto podría entenderse como una exclusión del derecho a la vida que la Constitución asegura a todas las personas o como la posibilidad para que el legislador decida cuándo proteger al *nasciturus* y cuándo no.

De hecho, coincidimos con Núñez Leiva respecto a que la remisión a la ley no es otra cosa que una reserva legal, en virtud de la cual cualquier norma que proteja o comprometa la protección de la vida del que está por nacer debe emanar de la potestad legislativa y no de otra fuente formal del Derecho.¹⁸

Así las cosas, en el caso chileno es posible afirmar que *el concepto constitucional de persona presenta una amplitud tal que incluye al nasciturus*.¹⁹ Quitarle al que está por nacer su calidad de persona sería equivocar totalmente el sentido del artículo 19, cuyo objetivo es reconocer derechos fundamentales, principalmente aquellos emanados de la naturaleza humana. Si el embrión no fuera persona, el inciso segundo no estaría ubicado en el artículo 19 N°1 de la Carta Fundamental.²⁰

Evidencia de este reconocimiento se encuentra en la Ley n° 20.120 sobre investigación científica en el ser humano, su genoma, que prohíbe la clonación

13.- Citado en VIVANCO (2001) p. 478

14.- Ibid.

15.- El derecho a la vida y la protección constitucional del que está por nacer fueron tratados en las sesiones 87, 89 y 90 de la Comisión constituyente. Las sesiones se encuentran disponibles en versión online en http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/actas_oficiales-r

16.- Véase FERNÁNDEZ (2000) pp. 77-91

17.- Actas de la Comisión constituyente, Sesión n° 90, 25 de noviembre de 1974, p. 19

18.- NUÑEZ (2010) p. 81

19.- Ibid. p. 79.

20.- FUENZALIDA (1998) p. 836.

humana, publicada en el año 2006, cuyo artículo primero expresa: *esta ley tiene por finalidad proteger la vida de los seres humanos, desde el momento de la concepción, su integridad física y psíquica, así como su diversidad e identidad genética en relación con la investigación científica biomédica y sus aplicaciones clínicas.*

A mayor abundamiento, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en la Convención Americana de Derechos Humanos, se reconoce que *persona es todo ser humano*²¹ y que *toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción*, lo que nos permite concluir que el nasciturus puede y debe ser considerado persona, y consecuentemente, titular del derecho a la vida, lo que implica el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella.

Esto incluye, por cierto, el derecho para el desarrollo completo intrauterino y la posibilidad de llegar a la conclusión natural de este proceso, i.e. el nacimiento, ya que al considerar persona al *nasciturus* se le reconoce el derecho a su preservación ante cualquier tipo de menoscabo o detrimento arbitrario, debiendo ser considerado como un paciente distinto de la mujer embarazada, con la finalidad de que pueda acceder a una atención médica que pretenda preservar su vida y salud, sin manipularlo como objeto,²² pues ello negaría su calidad de persona y titular del derecho a la vida.

B. EL ABORTO COMO UN DERECHO DERIVADO DE LA AUTONOMÍA DE LA MUJER

El término aborto, etimológicamente, proviene del latín *ab*, que significa privativo, y de *ortus*, nacimiento. Luego el aborto es privar del nacimiento o no nacer.²³

En términos generales, aborto es toda situación que importe la interrupción del embarazo antes del estado de viabilidad fetal, ya sea que se produzca por medios artificiales o naturales, con resultado de muerte del concebido.

En este contexto, el aborto puede ser espontáneo o provocado. Para los efectos del análisis del aborto como derecho derivado de la autonomía de la madre, sólo nos referiremos al aborto provocado, toda vez que el aborto espontáneo se produce por causas ajenas a la voluntad de la mujer embarazada o a la acción de un tercero.

21.- Convención Americana de Derechos Humanos (o "Pacto de San José de Costa Rica"), artículo 1 n° 2.

22.- *Ibid.* p. 838

23.- SILVA (1991) p. 140; ROMO (1992) p. 141. Nuestra jurisprudencia también ha dado una definición de aborto, la que comprende toda maniobra destinada a interrumpir el embarazo impidiendo que llegue a su término natural, independientemente de que el feto se haya o no desprendido del cuerpo de la madre, siendo lo esencial que se le haya privado de vida, aunque sea dentro del seno materno.

Al respecto, para poder analizar el aborto como derecho, lo primero que debemos considerar es qué entendemos por derecho, y en términos muy sencillos, desde un punto de vista subjetivo, es una facultad, cuyas características más importantes son: la capacidad de ser exigida al resto de las personas y, por otra parte, que las demás personas tienen el deber de respetar el ejercicio de tal prerrogativa.

En este sentido, se ha fundamentado que el derecho al aborto deriva de la autonomía de la mujer, en virtud de la doctrina del derecho a la privacidad o *right to privacy*, iniciada en 1890 por Samuel Warren y Louis Brandeis, referida a un derecho a la soledad o a ser dejado en paz (to be let alone) y que, en la práctica, se ha entendido como la *garantía de la persona y su familia frente a intromisiones ilegítimas*.²⁴

En esta materia, la precursora fue la Corte Suprema norteamericana, primero en 1965 en el caso *Griswold vs. Connecticut*; en 1972, en *Eisenstadt vs. Baird*; y luego en 1973, cuando se reconoció al

aborto como manifestación del derecho constitucional a la privacidad, en el conocido fallo *Roe vs. Wade*.²⁵

Por su parte, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal se ha pronunciado en dos ocasiones sobre el tema del aborto, la primera vez el 25 de febrero de 1975, la segunda el 28 de mayo de 1993. En ambos fallos la discusión se centró en si la ley podía permitir el aborto consentido; a la inversa de lo ocurrido en *Roe*, donde la cuestión era determinar cuándo éste se podía prohibir por la existencia de un interés apremiante del Estado.²⁶ Específicamente, con la modificación del Código Penal en 1976, se estableció como causal de justificación el aborto consentido, practicado por un médico, de ser necesario, para evitar un peligro para la vida o un peligro grave para la salud corporal o mental de la mujer.²⁷ Sin embargo, dentro del Tratado de Unificación se incluyó un artículo que establecía la obligación de adoptar una legislación común que garantizara la protección de la vida prenatal y superación de las situaciones de conflicto de

24.- ZUÑIGA, F. (1997) p. 289

25.- CORRAL (2000) p. 332

26.- La sentencia de 1975 se dictó dentro del procedimiento de control preventivo de constitucionalidad recaído sobre la Quinta Ley de Reforma del Derecho Penal, la cual eximía de pena a los que cometieran el delito de aborto cuando éste era practicado con el consentimiento de la mujer por un médico antes de las doce semanas de gestación; pasado este plazo el aborto podía realizarse por indicación terapéutica o embriopática. Para el Tribunal Constitucional la existencia de un ser humano se inicia al decimocuarto día desde la concepción, por lo que desde ese momento se protegería su vida. Sin embargo, el Tribunal no se pronuncia sobre si el embrión es titular del derecho a la vida, pues se apoya en la consideración de que la vida del nasciturus es un bien jurídico de carácter constitucional. Por otro lado, el fallo reconoce que el embarazo es parte del derecho de la mujer a la autonomía, no obstante niega que este derecho haga ilegítima la acción del Estado en favor del feto. Por tanto, el aborto debe ser declarado antijurídico, lo que no significa que exista un deber de punición absoluto del aborto, ya que la intervención del Derecho Penal dependerá del examen que realice el legislador. Al respecto, véase BASCUÑÁN RODRIGUEZ (2001) pp. 209-247

27.- BASCUÑÁN RODRIGUEZ (2001) p. 228

mujeres embarazadas. Fruto de lo anterior, se aprobó la Ley de Asistencia de la Familia y a la Mujer Embarazada, la que estableció como causa de justificación del aborto consentido un sistema de plazos hasta las doce primeras semanas, con consejo forzoso,²⁸ estableciendo el deber de la mujer de sobrellevar el embarazo y que el aborto no fuera declarado permitido o justificado, pudiendo la ley, como máximo, excluirlo del tipo penal.²⁹ El Tribunal concluye que el consejo efectivo requiere eliminar algunas de las consecuencias antijurídicas del aborto, como la posibilidad de una legítima defensa del feto, que el contrato de prestación de servicios médicos será válido, que debe garantizarse el secreto médico y proveerse a la mujer la asistencia legal mínima; esto porque el legislador no está obligado a materializar todas las consecuencias que se derivan del carácter antijurídico del aborto.³⁰

En el ordenamiento español el fallo fundamental en esta materia fue el del Tribunal Constitucional de 11 de abril de 1985 (STC 53/1985), que resuelve el recurso previo de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Ley Orgánica de Reforma del artículo 417 bis del Código Penal, el cual despenalizaba el aborto en tres casos: grave peligro para la vida o la salud física o psíquica de la madre; embarazo producto de una violación; presunción de graves defectos físicos y psíquicos tras el nacimiento del feto. En este fallo³¹ se analiza el aborto a la luz del derecho a la vida garantizado por el constituyente en el artículo 15 de la Carta Fundamental de 1978: *Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra*, artículo redactado en términos amplios, lo que se prestaba especialmente para la

discusión de su extensión. El considerando tercero de la sentencia señala: *Dicho derecho a la vida, reconocido y garantizado en su doble significación física y moral por el artículo 15 de la Constitución, es la proyección de un valor superior del ordenamiento jurídico constitucional –la vida humana– y constituye el derecho fundamental esencial y troncal en cuanto es el supuesto ontológico sin el que los restantes derechos no tendrían existencia posible.* Indisolublemente relacionado con el derecho a la vida en su dimensión humana se encuentra el valor jurídico fundamental de la dignidad de la persona, reconocido en el art. 10 como germen o núcleo de unos derechos *que le son inherentes*. En su fundamento quinto efectúa ciertas precisiones sobre la noción de vida: sostiene que la vida humana es un devenir,³² que la gestación crea un tertium distinto de la madre, que dentro de los cambios en el desarrollo del proceso vital el nacimiento tiene particular importancia y que previo a éste es especialmente trascendente el momento en que el nasciturus es susceptible de vida independiente de la madre. Esencial en este razonamiento viene

28.- Ibid. p. 230

29.- Ibid. pp. 232-233

30.- Ibid. p. 233

31.- Véase. CARRASCO (1997) pp. 101-113

32.- Fundamento jurídico quinto: Que la vida es un devenir, un proceso que comienza con la gestación, en el curso de la cual una realidad biológica va tomando corpórea y sensitivamente configuración humana, y que termina con la muerte; es un continuo sometido por efectos del tiempo a cambios cualitativos de naturaleza somática y psíquica...

a ser su séptimo fundamento, que afirma que *la vida del nasciturus es un bien jurídico protegido por la Constitución, de lo cual se deriva para el Estado la obligación de no obstaculizar el proceso natural de gestación, y la de establecer un sistema efectivo de defensa de la vida...*

De acuerdo a los razonamientos anteriores, los eventuales derechos del no nacido parecieran ir fortaleciéndose en la medida que transcurren los meses de gestación. Lo mismo sucede con el interés público o la necesidad estatal de conservar la vida del no nacido. A la inversa, los derechos de la mujer a la autonomía corporal, privacidad, etc., primarían con mayor facilidad en los primeros meses del embarazo.

De lo expuesto, es posible apreciar que el reconocimiento del aborto como derecho, en Estados Unidos, principalmente deriva de la disociación absoluta entre el concepto de persona y el de ser humano.

Por su parte, en Alemania y España, si bien se reconoce el deber del Estado de proteger la vida del nasciturus, se ha resuelto la materia en base a posturas conflictivistas que terminan jerarquizando la vida del concebido y la autonomía de la mujer embarazada, con la consecuente elección de uno por sobre otro.

En la práctica, en el plano temporal y conforme indica Vivanco, la resolución de situaciones de conflictos de derechos no pasa por declarar la prevalencia de unos derechos por sobre otros, sino por analizar la esencia de los derechos para determinar si existe una verdadera invasión de uno en la esfera de otro, o si más bien se trata de una desmedida pretensión jurídica en el ejercicio de un derecho concreto,³³ lo que en el caso del

aborto implica que al protegerse la vida del embrión humano no se ha optado por un derecho en desmedro de otro, sino que el ejercicio de la autonomía de la mujer embarazada no incluye o no alcanza al daño a la vida de otro.³⁴

De esta forma, ha sido la desvinculación entre las nociones de persona y vida humana lo que ha permitido justificar una desprotección jurídica de la vida de ciertos seres humanos. En efecto, las sentencias indicadas, y en general las de los tribunales que han debido juzgar la constitucionalidad de la privación de la vida del concebido no nacido, han actuado previa negación de que el feto, incluso en los grados más avanzados de su desarrollo, posea el status de persona constitucionalmente protegida.³⁵

Producto de lo anterior, en el ordenamiento jurídico chileno no sería posible hablar de un derecho al aborto, y menos de que ese derecho derive de la autonomía de la mujer, ya que aceptar aquello implicaría, en primer lugar, desconocer que el *nasciturus* es un ser humano, y como tal, persona y titular del derecho a la vida; y por otro lado, reconocer que los derechos tienen jerarquía y que la autonomía es superior al derecho a la vida, lo que resulta indefendible a la luz de nuestra Carta Fundamental.

Ahora bien, aun cuando no se considerara al nasciturus como sujeto de derechos, lo cierto es que existe un mandato constitucional expreso dirigido

33.- VIVANCO (2008) p. 549

34.- Ibid. p. 569

35.- CORRAL (2005) p 40

al legislador en orden a proteger la vida del que está por nacer, por lo que tampoco sería posible establecer una supremacía absoluta de la autonomía (reproductiva) de la mujer por sobre la vida del concebido, pues, de establecerse dicha supremacía absoluta, no se estaría dando cumplimiento a ese mandato constitucional que vincula al legislador y que le ordena proteger la vida del *nasciturus*.³⁶ En este sentido, pretender que el aborto sea un derecho derivado única y exclusivamente de la autonomía o de la autonomía reproductiva de la mujer contraviene la Constitución.

Por último, hay una serie de situaciones que deben atenderse:

- a) El aborto provocado es un atentado contra una vida humana.
- b) Cuando estamos ante un embarazo, desde el punto de vista médico, no estamos ante un paciente, sino que ante dos; por lo tanto, existe doble obligación y no una unilateral con la embarazada.
- c) La Constitución Política chilena no admite jerarquía entre derechos fundamentales, lo que significa que la regulación que el legislador haga de estos debe considerar, necesariamente, la esencia de los mismos, con la finalidad de no afectarlos. La referencia a la autonomía de la madre para justificar un aborto constituye una jerarquización desfavorable del derecho a la vida del *nasciturus* y una vulneración esencial a su derecho a la vida.³⁷

C. LA DESPENALIZACIÓN DEL ABORTO COMO POLÍTICA PÚBLICA

El artículo único de la Ley n° 18.826 de 15 de septiembre de 1989 reemplazó el artículo 1.190 del Código Sanitario chileno, que permitía la realización de los llamados abortos terapéuticos, por una norma que expresa: *No podrá ejecutarse ninguna acción cuyo fin sea provocar un aborto.*

La realidad es que mientras dicha norma estuvo vigente, su práctica fue muy alejada de su objetivo de protección de la vida de la madre, pues se lo usó normalmente con fines eugenésicos. Así, se consideró que la existencia de la norma permitía la realización encubierta de otros fines diversos a su inicial intención y fue derogada, sustentado la decisión en la protección expresa que la Constitución hace de la vida humana.³⁸

Ahora bien, el delito de aborto se encuentra regulado en los artículos 342 a 345 del Código Penal, distinguiendo según el sujeto que realiza la conducta. El tipo general se encuentra en el artículo 342 que indica: El que maliciosamente causare un aborto(....)Lo anterior, permite concluir que lo que se castiga penalmente es la acción de matar al embrión o feto, es decir, la acción típica está constituida por interrumpir un proceso fisiológico –no patológico– de gestación, resultando indiferente que la destrucción se produzca dentro o fuera del vientre materno.³⁹

36.- MAYER (2011) p. 75

37.- Cfr. VIVANCO (2010)

38.- VIVANCO (2001) p. 479

39.- HORVITZ y SOTO (2007) p.92

Según cifras del Ministerio de Salud, durante el 2013 se registraron 17.434 casos de mujeres que interrumpieron su embarazo por diversos motivos, de los cuales más del 60% corresponde a abortos espontáneos. Las investigaciones llevadas a cabo por el Ministerio Público en relación al delito de aborto, no superan las 500 y las condenas, entre los años 2010 y 2013, no exceden las 20. Las cifras señaladas no son menores a la hora de evaluar la pertinencia de despenalización de algunas situaciones de aborto provocado.

En relación a estas situaciones, los proyectos que se encuentran en tramitación, incluido el que enviará el ejecutivo este año, proponen la despenalización del aborto en tres circunstancias: riesgo de vida de la madre, inviabilidad fetal extrauterina y violación. Desde ya, podemos señalar que se trata de 3 situaciones excepcionales, que se fundan en razones absolutamente diferentes entre ellas y que nos llevan a cuestionar si corresponde que una política pública que tiene por directa finalidad afectar el derecho a la vida del concebido, se funde en situaciones excepcionales tan diversas entre sí.

Analicemos cada uno de estos casos:

C.1 El riesgo a la vida de la madre.

La figura detrás de esta causal es el llamado aborto *terapéutico*,⁴⁰ en el cual se busca dar muerte al feto durante el embarazo sobre la base de la protección de la vida o salud de la mujer embarazada que se ve en peligro como consecuencia del embarazo. En estricto rigor, se trataría de dos situaciones distintas: por una parte, el riesgo vital de la mujer embarazada y otra, más amplia, que considera el riesgo a la salud de la gestante.

Conviene aclarar, entonces, que en la actualidad la aplicación de terapias a la mujer embarazada con la finalidad de salvar su vida, aun cuando deriven en la muerte del feto, son conductas carentes de tipicidad por ausencia de dolo. Asimismo, se podría calificar—desde el análisis de la antijuridicidad de la conducta— como una conducta justificada por la causal de obrar en cumplimiento de un deber o del ejercicio legítimo de una profesión.⁴¹

De esta forma, es lícita cualquier intervención curativa sobre el cuerpo de la madre que se juzgue inaplazable y eficaz, aunque conlleve, como consecuencia, la muerte del feto. Es decir, ante situaciones de alto riesgo para la vida de la mujer embarazada, el médico debe aplicar las medidas que la *lex artis* indica, entre las que se encuentra la interrupción del embarazo, como última *ratio*,⁴² sin que dicha situación pueda ser objeto de sanción penal.

En efecto, esta conducta no configura el ilícito del aborto provocado que es sancionado por la ley penal, toda vez que la muerte del feto es un efecto indirecto de la terapia utilizada, carente del dolo o intención que requiere el tipo penal.

40.- Sobre la ambigüedad del término, véase, VIVANCO (2010), disponible en <http://escuela.med.puc.cl/publ/arsmedica/ArsMedica18/AbortoTerapeutico.html>.

41.- Al respecto, véase OSSANDÓN (2011) pp. 103-136

42.- Cfr. VIVANCO (2010)

Tampoco se la estima como éticamente reprochable: *se considera lícito—moralmente lícito—realizar todos los actos que tiendan a asegurar la vida de la madre, admitiendo ya en este caso, desde el punto de vista moral, que indirectamente, como efecto secundario no deseado, se cause la interrupción del embarazo (principio del doble efecto).*⁴³

Por ello, no es correcto hablar de aborto terapéutico, ni tampoco señalar que las acciones destinadas a salvar la vida de la madre—cuando esta está en riesgo— sean punibles. Tampoco se trata de una situación en la que se *opte* por la vida de la madre, ya que la aplicación de las terapias a la madre, por parte del médico no tiene otra alternativa, pues de no hacerlo, la consecuencia natural será la muerte de ambos, mujer y feto.

Sobre este punto, no está demás mencionar que Chile ostenta la segunda tasa de mortalidad materna más baja de toda América (18,5 casos por cada 100 mil nacidos vivos el año 2011), siendo solo superado por Canadá. Dentro de las muertes asociadas al embarazo registradas en el quinquenio 2007-2011 por el INE, el aborto representa apenas un 0,05% del total (11 casos de 220 muertes). El resto se debe principalmente a enfermedades crónicas de la madre y a hipertensión inducida por el embarazo, por lo tanto el foco debiera ponerse en el seguimiento y atención integral y oportuna de los embarazos de alto riesgo.⁴⁴

Conforme a lo expuesto, carece de todo sentido establecer como causal de despenalización el riesgo para la vida de la mujer embarazada, toda vez que ello actualmente no sólo es aceptado, sino que así se ejecuta en la práctica, proporcionando a la mujer embarazada todas las prestaciones médicas que se requieran para el resguardo de su vida, y en si una situación de riesgo vital deriva en la in-

terrupción del embarazo y la muerte del feto, no se configura un aborto provocado desde el punto de vista jurídico, ni implica una modificación del estatuto penal chileno que prohíbe el aborto en todas sus formas.⁴⁵

En este caso, salvar la vida de la madre es la única opción posible, ya que no realizar los tratamientos médicos respectivos, implicaría la muerte tanto de la mujer embarazada como del ser humano en gestación.

C.2 Inviabilidad extrauterina

En este caso, el hecho que habilitaría a la mujer a abortar no sería el riesgo de su vida, sino la viabilidad del feto, es decir, la baja posibilidad de la supervivencia extrauterina del feto producto de una patología, por lo cual, a pesar de que el embarazo pueda naturalmente llegar a término, se considera que no tendría sentido, pues el concebido morirá tarde o temprano.

Analizado así, lo cierto es que esta situación no es otra cosa que un aborto eugenésico,⁴⁶ en el cual se busca la eliminación del concebido antes de que alcance a desarrollar vida independiente,

43.- ROMEO (1994) p. 193

44.- Las cifras fueron expuestas por el Dr. José Gazmuri, investigador del Instituto Res Pública y expuestas en <http://www.elmercuro.com/blogs/2014/05/27/22183/Cifras-sobre-aborto-terapeutico.aspx>. Consultado el 10 de octubre de 2014.

45.- Cfr. VIVANCO (2010)

46.- El término eugenesia deriva del griego y significa “buena raza” o “buen linaje”.

atendiendo a la calidad del ser humano que está por nacer, utilizando el criterio temporal para justificar su muerte temprana provocada.

Desde nuestro punto de vista, la circunstancia de una grave patología o malformación en el concebido que –eventualmente– impida su vida fuera del útero, implica establecer condiciones particulares al ejercicio del derecho a la vida del *nasciturus*, lo que es manifiestamente inconstitucional.

Ahora bien, si la patología o malformación del concebido pone en riesgo la vida de la madre, ya no estaremos frente a esta causal, sino que en la situación analizada en el punto anterior (C.1), que autorizaría al médico a interrumpir el embarazo, conforme a las reglas de la *lex artis* de la profesión. En concreto, legitimar el aborto eugenésico plantea serios problemas respecto al establecimiento de condiciones o requisitos para ser considerado persona y titular de derechos y, por otro lado, conlleva importantes consecuencias desde el punto de vista de la responsabilidad civil en contra de los profesionales de la salud ante posibles errores en un diagnóstico prenatal o eventuales omisiones del ofrecimiento del aborto ante una patología del concebido, que hubiese impedido a los padres la posibilidad de abortar si el niño presentó al nacer graves deficiencias o malformaciones.⁴⁷

C.3 Violación

Este es el caso más complejo, desde el punto de vista moral. De hecho, corresponde a la definición de *aborto ético*, pues no está en juego la vida de la mujer embarazada ni la vida del concebido, sino que la razón de fondo es que, por ser el embarazo resultado de una agresión sexual, se afirma que el Estado no puede ni debe obligar a la mujer embarazada a continuar con un embarazo que no ha sido deseado, sino más bien forzado.⁴⁸

Al respecto, corresponde señalar que, precisamente, esta fue una de las razones que se invocaron –y que se mantienen en la actualidad– para establecer en el año 2007 una política de salud pública que incluía la distribución de la píldora del día después en los consultorios y hospitales del país, consejería y educación sexual para reducir situaciones de embarazos no deseado, por lo que previo a establecer la causal de despenalización debiera investigarse la efectividad de las medidas anteriormente señaladas, desarrollar programas de protección y atención integral a las víctimas de violación que incluyan tanto a la madre como a su hijo o hija en gestación, elevar las penas por el delito de violación, etc.

En este sentido, estimamos que el aborto no es la solución para este tipo de casos, pues impone un nuevo padecimiento en la mujer, como es determinar la muerte del individuo en gestación, y la expone a una intervención quirúrgica injustificada, incrementando su riesgo de mortalidad y morbilidad.

47.- ROMEO (1994) p. 12

48.- Oponerse a la impunidad del aborto consentido cuando el *nasciturus* es producto de una violación u otra actuación coercitiva contraria a la libertad sexual de la mujer que sea causalmente idónea para la reproducción implica constreñir a la mujer embarazada a soportar un embarazo en cuyo origen no ha tenido responsabilidad alguna, obligándola a tolerarlo como simple “medio” para la obtención de un “fin”. MAYER (2011) p. 75 (2011) pp. 103-136

Ahora bien, si el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer embarazada, estaremos nuevamente ante la situación analizada en C.1, en la que, como señalamos, es lícito para el médico interrumpir el embarazo siempre que no exista otra medida para salvar la vida de la mujer.

Por otro lado, analizada la situación desde la perspectiva de un conflicto de derechos entre la autonomía de la mujer y la vida del *nasciturus*, la solución vendría dada por el criterio de proporcionalidad, que determina que las limitaciones que impone el legislador a los derechos fundamentales no pueden afectarlos en su esencia. En este caso, la autonomía de la mujer se encontraría limitada al no poder ejercer un derecho a abortar, pero esta limitación no elimina ni afecta en su esencia su libertad ni su autonomía. Sin embargo, despenalizar el aborto en esta situación priva de manera absoluta al *nasciturus* de su derecho a la vida, lo que ciertamente es una afectación a la esencia de este derecho.

Las leyes que han despenalizado el aborto suelen empezar por admitir el aborto en casos excepcionales, similares a lo que se pretende hoy en nuestro país, esto es, el llamado aborto terapéutico, la inviabilidad fetal y cuando el embarazo es debido a un acto criminal: violación o incesto. Sin embargo, en la práctica, a partir de esos motivos, se abre el camino para ir añadiendo otras razones hasta acabar en el aborto sin causal, por la sola voluntad de la mujer embarazada, provocando la muerte del feto sin que nadie responda por el mismo.⁴⁹

En síntesis, la despenalización del aborto como política pública es inconstitucional, pues atenta directamente en contra del derecho a la vida del *nasciturus* y cualquier acción en la materia debe partir por reconocer el derecho a la vida del *nas-*

citurus, por lo cual, previo a establecer eventuales causales, se debería reforzar la educación sexual preventiva no solo a nivel escolar, sino también involucrar a toda la sociedad civil, la asistencia sanitaria y social a la mujer embarazada, y de establecerse éstas, considerar consejería previa para la toma de una decisión informada y consciente, la destinación de recursos y equipos especializados, la regulación de la objeción de conciencia del profesional de salud, entre otras cosas.

49.- Ibid.

CONCLUSIONES

A través de la exposición de los temas mencionados, es posible concluir lo siguiente:

1. El nasciturus es persona humana desde la concepción y, en consecuencia, goza del derecho a la vida a partir de dicho momento.

2. El aborto no puede ser considerado como un derecho, y menos que ese derecho derive de la autonomía de la mujer, ya que aceptar aquello implicaría, por una parte, desconocer la humanidad del nasciturus y, por lo tanto, su calidad de persona y titular del derecho a la vida; y por otro lado, reconocer que los derechos fundamentales tienen jerarquía y que la autonomía es superior al derecho a la vida, lo que resulta indefendible a la luz de nuestra Carta Fundamental.

3. El aborto provocado no puede confundirse con la situación de interrupción del embarazo como última ratio, en aquellos casos en los cuales está en riesgo la vida de la madre, pues aun cuando cause como efecto secundario e inevitable la muerte del feto, la conducta no será punible.

4. La causal de inviabilidad extrauterina corresponde, en rigor, a un aborto eugenésico, estableciendo condiciones adicionales para el ejercicio del derecho a la vida como lo sería la calidad de la vida o el tiempo que se va a vivir, lo que es claramente inconstitucional.

5. La causal de violación es la respuesta inadecuada a un problema social que requiere refuerzos en la sociedad civil, la atención y asistencia de la víctima de violación, el acceso oportuno a atención médica, a los métodos contraceptivos de emergencia, y si el embarazo ha ocurrido, no resulta lícito imponer a la mujer embarazada la decisión de dar muerte

al concebido ni exponerla al riesgo de una intervención quirúrgica evitable.

6. Una política de salud pública que pretenda limitar el derecho a la vida no puede sustentarse simplemente en la despenalización del delito de aborto o en el establecimiento de excepciones a su penalidad, debiendo considerar el mandato expreso de protección a la vida del que está por nacer y que la legislación no puede afectar la esencia de los derechos asegurados por la Constitución Política, como lo es el derecho a la vida del nasciturus.

BIBLIOGRAFÍA

BASCUÑÁN RODRIGUEZ, Antonio (2001): “Límites a la prohibición y a la autorización legal del aborto consentido en el derecho constitucional comparado” *Revista de Derecho Público*, (Nº63) pp. 209-247

CORRAL, Hernán (2000): “Configuración jurídica del derecho a la privacidad II: concepto y delimitación” en *Revista Chilena de Derecho*, (Vol. 27 N°2) pp. 331-355

_____ (2005): “El concepto jurídico de persona y su relevancia para la protección del derecho a la vida” en *Ius et Praxis*, (Vol.11, N°1) pp. 37 - 53

_____ (2007): *Derecho Civil y persona humana* (Santiago, Lexis Nexis,) 254 p.

FIGUEROA, Rodolfo (2007): “Concepto de persona, titularidad del Derecho a la Vida y Aborto” en *Revista de Derecho*, (Vol. 20, N° 2): pp. 95-130

_____ (2010): “Comentario relativo a la sentencia del Tribunal Constitucional referida a la píldora del día después del año 2008” en *Anuario de Derecho Público*, (N°1) pp. 144-162

FERNÁNDEZ, MIGUEL Á. (2001): “Derecho a la vida y derechos fundamentales de la persona que está por nacer”, en *Conferencias Santo Tomás de Aquino*, pp. 77-91

FUENZALIDA, Carmen Gloria (1998): “Protección jurídica del embrión en la legislación chilena” en *Revista Chilena de Derecho*, (Vol. 25, nº4). 827-850

DONOSO L., Crescente (1996): “El derecho positivo frente a las nuevas posibilidades de reproducción humana” en *Problemas Contemporáneos en Bioética* (Santiago, Ediciones Universidad católica).

GÓMEZ, Rafael (1980): *Problemas Morales de la Existencia Humana* (Madrid, Editorial Magisterio Español S.A., 3ª edición) 231 p.

HORVITZ, María Inés y **SOTO**, Miguel (2007): “Consideraciones críticas sobre la regulación del delito de aborto en el anteproyecto de nuevo Código Penal elaborado por el foro del ministerio de justicia” en *Revista de Estudios de la Justicia*, (Nº 9) pp. 75-120

MAYER, Laura (2011): “La vida del que está por nacer como objeto de protección legal” en *Revista de Derechos Fundamentales*, (Nº5) pp. 63-80

NUÑEZ, José Ignacio (2010): “Estatuto constitucional del embrión humano” en *Hemiciclo. Revista de estudios parlamentarios*, (Nº 2) pp. 67-86

OSSANDÓN, M. Magdalena (2011): “La intención de dar muerte al feto y su relevancia para la imputación objetiva y subjetiva en el delito de aborto” en Revista de Derecho Universidad Católica del Norte, (Nº 2) pp. 103-136

ROMEO, Carlos María (1994): El Derecho y la Bioética ante los Límites de la Vida Humana (Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces S.A.) 514 p.

ROMO, Osvaldo: Medicina Legal (1992): Elementos de Ciencias Forenses (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición) 750 p.

SADLER, T. W LANGMAN, J (2010): Langman, Embriología médica con orientación clínica (Bs. Aires, Ed. Panamericana,) 404 p.

SINGER, Peter (1997): Repensar la vida y la muerte: el derrumbe de nuestra ética tradicional (Barcelona, ed. Paidós Ibérica S.A.) 255 p.

SILVA, Hernán (1991): Medicina Legal y psiquiatría forense (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1ª edición) (Vol. 1).

TÓRTORA, Hugo (2005): “El derecho a la vida en la jurisprudencia constitucional: aproximación al análisis de su delimitación, limitación y configuración” en Estudios constitucionales, (Nº2) pp. 199-247

UGARTE, José Joaquín (2006): El Derecho a la Vida. Bioética y Derecho (Santiago, Editorial Jurídica) 598 p.

VIVANCO, Ángela (2001): “El derecho a la vida y la discusión acerca del concepto de persona humana en el ámbito constitucional” en Revista Chilena de Derecho, (Vol. 28 Nº 2) pp. 467-480

_____ (2008): “La píldora del día después” en Revista Chilena de Derecho, (Vol. 35 Nº 3) pp. 543-577

ZUÑIGA, Francisco (1997): “Derecho a la intimidad y sus paradigmas” en Ius et Praxis, (Vol. 3, Nº 1) pp. 285-313

Medios electrónicos:

VIVANCO, Angela (2002): “Aspectos jurídicos del llamado aborto terapéutico en Chile” en ARS Médica, Revista de Estudios Médicos Humanísticos año, (Vol. 6 nº 6). Disponible en <http://escuela.med.puc.cl/publ/Arsmedica/ArsMedica6/Art13.html>, consultado el 10 de octubre de 2014.

VIVANCO (2010): “El aborto terapéutico: un nuevo intento de despenalizar el aborto en el Derecho chileno” en ARS Médica, Revista de Estudios Médicos Humanísticos (Vol. 18 nº 18). Disponible en <http://escuela.med.puc.cl/publ/arsmedica/ArsMedica18/AbortoTerapeutico.html>, consultado el 10 de octubre de 2014.

ESTUDIANDO PROYECTOS DE LEY EN EL PARLAMENTO CHILENO: UNA PROPUESTA DE ÍNDICE PARA MEDIR ACTIVIDAD POLÍTICO-LEGISLATIVA.

*ANALYSIS OF DRAFT LAWS IN CHILEAN
PARLIAMENT: A PROPOSAL FOR POLITICAL
ACTIVITY MEASURE*

autor
Felipe Durán Martínez.¹

RESUMEN

El presente trabajo representa una exploración en busca de un lenguaje matemático capaz de describir el proceso legislativo del Parlamento chileno. En este artículo hacemos una recreación de los principales aspectos que contempla: el planteamiento de un método de análisis de proyectos y parte de las reflexiones que nos llevaron a él; las propuestas que respaldan el concepto de actividad política; una fórmula sencilla que exprese la participación de actores políticos, definiéndolos como variables ejecutiva, parlamentaria, ciudadana e institucional; y un atisbo de cuál podría ser la importancia del factor tiempo, no visto como un lapso de meses o años en que transcurre el proceso completo de ese proyecto de ley, sino como el intertanto mientras se avanza de un hito a otro. Ese tiempo y la actividad político-legislativa en ese hito preciso, postulamos, podría acercarnos a un nuevo concepto de eficiencia.

PALABRAS CLAVE: Actividad político-legislativa, Participación, Índice.

ABSTRACT

This paper explores and seeks to find a mathematical language to describe the legislative process in Chilean Parliament. This paper presents a method of analysis of bills and some of the reflections that led us to it, an ideas proposal that support the concept of political activity, a simple formula to express how strong is that bill in terms of political actors participation, defining it as variables executive, legislative, civic, institutional, and a glimpse of what could be the importance of the time factor, not as a period of months or years for the entire process of a bill, but rather as the interim between one milestone to another. That time and the political-legislative activity at that milestone, we postulate, may approach us to a new concept of efficiency.

KEYWORDS: Political Legislative activity, Index.

1.- Cientista Político y Organizacional de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Estudiante de Magister en Ciencia Política (UTEM), Gestor Consultora CEPEST Ltda.

Email: tesiscongreso@gmail.com.

Artículo recibido el 30 de septiembre, aceptado el 18 de octubre 2014.

INTRODUCCIÓN

La presente publicación constituye una revisión de los principales aspectos de la investigación exploratoria realizada como tesis de grado, para optar a la Licenciatura en Ciencia Política y Organizacional, la cual parte de una interrogante para la Ciencia Política en relación a un fenómeno político chileno de la institucionalidad formal, y que recogemos en una pregunta que surge frente a la necesidad de visibilizar el trabajo parlamentario: ¿Será posible cuantificar el proceso de un proyecto de ley? ¿Podríamos expresar en números las reuniones de comisión, discusiones en sala, oficios, estudio de indicaciones, exposición de invitados ciudadanos, urgencias del ejecutivo, etc.?

Esto es aparentemente difícil, pero significativo si se quiere reflejar lo que es parte importante del trabajo de los parlamentarios y parlamentarias en su labor precisamente legislativa, excluyendo la labor fiscalizadora y de representación.

Muchas veces un observador puede revisar el sitio Web de la Cámara de Diputados para obtener información sobre un proyecto de ley determinado, ya que la información es pública, sin embargo no logra comprender cabalmente la complejidad que el proceso implica, lo que resulta lógico si no se ha estudiado el detalle de los debates, el tipo de urgencia, la intervención del ejecutivo, la participación ciudadana —de haberla—. No hay una visión integral del trabajo y entregarla desmenuzada podría no representar la transparencia mínima exigida para las instituciones públicas como el Congreso Nacional.

Se tiende a pensar que si no hay legislación en torno a algún asunto, o si este proceso tarda mucho, ese proyecto no sirve y, por tanto, los esfuerzos implicados fueron en vano, pero esto de modo alguno debería llevarnos a la ligereza de concluir que no se ha realizado un proceso comprometido con el deber parlamentario.

Contribuir a una medición numérica que tienda a objetivizar mejor las apreciaciones públicas acerca del trabajo en el Congreso Nacional, es uno de nuestros objetivos fundamentales.

Concretamente, nos proponemos encaminarnos a obtener un método cuantitativo que nos permita medir la actividad política del proceso legislativo (actividad político-legislativa), definido en términos de participación y relación de las variables ejecutiva, parlamentaria, ciudadana e institucional, que sea aplicable a cualquier proyecto de ley del Congreso Nacional desde el retorno a la democracia en 1990 hasta hoy, sin perjuicio de si es un proyecto archivado, en curso o ya convertido en ley.

El espíritu investigador que nos vuelca sobre este fenómeno político—el trabajo parlamentario—es lo que nos anima a provocar la discusión en la Ciencia Política respecto a la posibilidad de acercarnos a una propuesta de método de medición empírica que presentamos a continuación, —de manera exploratoria— sólo en sus aspectos principales.

BUSCANDO EL MÉTODO DE MEDICIÓN, CONCEPTOS

Dentro del proceso de búsqueda para medir el trabajo legislativo, dado que el estudio podría enfocarse en aspectos distintos dentro de lo que

es el Parlamento (como el trabajo de comisiones, las discusiones en sala, las indicaciones, las urgencias, las comisiones mixtas, en el caso que aplicaran, u otra instancia), es importante definir cuándo se habla de un objeto medible. ¿Cuándo resulta ser ley? ¿O también consideraremos aquellos proyectos que se estancan, archivan o rechazan? ¿Cada una de las reuniones o sólo algunas? Todas estas son preguntas pertinentes. Debemos reconocer que, si bien había que desmenuzar el objeto, no sabíamos exactamente lo que nos permitiría investigar mejor.

El primer intento fue realizar una contabilización de actividad comisión por comisión. Para

eso revisamos los 180 proyectos señalados en el informe memoria anual 2011-2012 que realizó el Diputado UDI Patricio Melero, Presidente de la Cámara en ese período. Nos propusimos desplegar una guía de investigación en esa instancia y no en el Senado. Entonces se trataba de ver la cantidad de sesiones, la cantidad de proyectos y la cantidad de proyectos que resultaban en una ley. De todas formas aclaramos que guiarse por el informe de la Cámara no excluye la actividad realizada por el Senado, puesto que en Chile existe el bicameralismo y todo proyecto de ley para ser aprobado debe ser estudiado por ambas cámaras. Volvamos al trabajo de comisiones. Podríamos resumirlo así:

Tabla N°1

medición de trabajo por comisiones, algunos ejemplos período 2011-2012

Comisión	Nº de sesiones	Nº proyectos	Nº de leyes
1. Gobierno interior y regionalización	44	10	5
2. Relaciones exteriores	34	21	2
3. Constitución, legislación y justicia	80	20	1
4. Educación, deportes y recreación	42	5	4

Fuente: elaboración propia, basada en informe memoria anual Diputado Presidente Patricio Melero

A partir de estas cifras, quisimos obtener fracciones de cada una de las relaciones que se presentan, a saber:

Tabla N°2

relaciones matemáticas, tres instancias del proceso legislativo en cuatro comisiones

Comisión	Proyectos/sesión	Leyes/proyecto	Leyes/Sesión
1. Gobierno interior	$10/44=0,22$	$5/10=0,5$	$5/44=0,11$
2. Relaciones exteriores	$21/34=0,61$	$2/21=0,09$	$2/34=0,05$
3. Constitución	$20/80=0,25$	$1/20=0,05$	$1/80=0,01$
4. Educación	$5/42=0,11$	$4/5=0,8$	$4/42=0,09$

Fuente: elaboración propia, basado en cuadro N°1.

Según la tabla, en la comisión de gobierno interior, durante el período legislativo 11 Marzo 2011 a 10 de Marzo 2012, se procesaron un promedio de 0,22 proyectos por sesión, contra 0,61 proyectos por sesión de la comisión de relaciones exteriores; 0,25 proyectos por sesión de la comisión de constitución y 0,11 proyectos en comisión de educación. Es decir, estos números decimales nos indican que la comisión de relaciones exteriores procesó en promedio más proyectos por sesión. Hay que reconocer que esta comisión de relaciones exteriores no sólo procesó más proyectos (21), sino que además tuvo menos sesiones. Siendo así, con un denominador más pequeño (34), el cociente aumenta.

Detalle de una relación matemática, proyectos por sesión (P/S), para cuatro comisiones:

$$P / S = \frac{21}{34} = 0,61 \text{ RELACIONES EXTERIORES}$$

$$P / S = \frac{20}{80} = 0,25 \text{ CONSTITUCION, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA}$$

$$P / S = \frac{10}{44} = 0,22 \text{ GOBIERNO INTERIOR}$$

$$P / S = \frac{5}{42} = 0,11 \text{ EDUCACIÓN}$$

Ahora se ve con mayor claridad cómo la cuestión numérica fraccionaria relativiza lo que quisiéramos estandarizar. A mayor numerador, mayor cociente; a menor numerador, mayor cociente y viceversa.

Luego de este primer estudio/ensayo acotado, nos percatamos de lo diverso que puede resultar evaluar el proceso legislativo desde las comisiones por las siguientes razones, que a su vez tienen carácter de conclusiones preliminares:

La cantidad de sesiones, proyectos estudiados y resultados en términos de leyes van por carriles distintos. Hay comisiones que sesionan mucho, pero aprueban pocas leyes. Quizás la materia de esos proyectos sea mucho más complicada, como el caso de una referida a educación versus otra referida a ratificar un convenio de asistencia o modificar un plazo.

La idea inicial de establecer una relación numérica que refleje el trabajo legislativo en su amplitud no prosperó (referencias en Cuadro N°2) porque nos percatamos del hecho de que una comisión puede haber sesionado mucho, pero haber visto pocos proyectos (como 4). Educación podrá haber

procesado muchos proyectos, pero sacado una sola ley (3). Constitución, legislación y justicia, no habiéndose reunido tantas veces, estudia menos proyectos, pero obtiene más leyes (1). Gobierno interior. Cada caso en sí tiene su mérito propio. Promulgar más leyes, sesionar más o procesar más proyectos no necesariamente implican un mejor trabajo, más participación ni más eficiencia.

En la literatura, la investigadora argentina María Paula Bertino señala que autores como Gary Cox plantean el principio “secreto de la eficiencia”, referido a la relación de parlamentarios con carácter nacional, programas de gobierno claros y definidos en términos políticos y el resultado de ese trabajo legislativo-ejecutivo contrastado con las preferencias de los electores al votar por ellos.² Esa eficiencia podríamos entenderla también como una “coherencia”.

2.- Cfr. BERTINO (2012)

En contraposición, está el llamado “secreto de ineficiencia”, de los autores Shugart y Carey (1992), quienes contradicen a Cox señalando que los parlamentarios están más enfocados en los intereses locales o parroquiales, perdiendo en ocasiones la mirada nacional.³ Asimismo, Bertino habla de “éxito legislativo” explicado no desde la eficiencia, sino desde los elementos de poder presentes en cada una de las instituciones involucradas en la producción legislativa.⁴

Siguiendo la línea de la investigación, y considerando que los conceptos de Bertino no podrían ayudarnos en este proceso, reiteramos la imposibilidad de reflejar cabalmente en un solo número el trabajo en el Congreso. Más allá de las relaciones de poder entre los poderes legislativo y ejecutivo o el tipo de proyecto de ley (acercamientos a la idea de eficiencia de Bertino), nos preguntamos ya en la individualidad de un proyecto de ley y no en la instancia “comisión” que estudian varios: ¿cuál es el mérito de estudiar un proyecto si no resulta ser ley, al menos en el período 2011-2012?

Considerando que la comisión se reúne y estudia varios tipos de proyectos, habida cuenta que un proyecto puede estudiarse en más de una comisión y que hay distintos casos contemplados en el procedimiento legislativo que no resultan ser ley (es decir, la falta de acuerdo está dentro de las reglas del juego), planteamos que en el fondo se trabaja de todas maneras independientemente del “producto” ley (o producción legislativa, como indica María Paula Bertino) o en proceso de ley. Incluso casos de proyectos archivados (entiéndase, descartados) que habían llevado una tramitación intensa, ¿se perderá ese trabajo? Probablemente. ¿No se puede medir? Entendemos que sí se puede y debe medir, porque la información puede ser un insumo para posteriormente profundizar en los

detalles o causales de su estancamiento, además ese tiempo significa dedicación que no se aplicó a otro proyecto de ley, algo así como un costo de oportunidad.

Según estas razones expuestas, nos vimos en la necesidad de plantear la idea de **actividad político-legislativa**.

Como nuestro objetivo era buscar un índice, en este primer paso, para cada comisión, las relaciones presentadas en el Cuadro N°2 son interesantes, pero no suficientes.

Por ello, reiteramos la idea de **actividad político-legislativa** y la definimos como: *El conjunto de acciones individuales o colectivas que tengan participación en el proceso legislativo en alguna de sus etapas, ya sea como proyecto o ley.*⁵ Entonces, no nos preocupa el estado de avance del proyecto de ley porque consideramos todas sus etapas y acciones como parte de la actividad.

Esto, como hemos señalado, va más allá de la comisión, es la medición del proceso individual. Desde el momento en que ingresa a la oficina de partes un proyecto de ley, sea moción o mensaje presidencial, pasa a formar parte de lo “estudiable” para este trabajo. Concretamos así nuestro objeto de estudio desde una comisión –al principio– a un proyecto.

3.- Ibid.

4.- Ibid.

5.- Cfr. DURÁN (2013)

¿CÓMO LO ESTUDIAMOS?

Todo proyecto de ley tiene sus hitos muy bien informados en el sitio Web institucional de la Cámara de Diputados y también del Senado. Nosotros hemos entendido *hitos* como cada avance de los proyectos, lo que por cierto aparece en el listado general, pero sólo los que consideramos principales, razón por la cual fuimos añadiendo todas las sesiones de comisión al estudio, que es posible revisar en un link especial del sitio.⁶

Por otro lado, planteamos otra idea fundamental para este estudio, la de *espacio político*, entendido como *la instancia en donde transcurren las acciones políticas. Ejemplos de espacio político son la sesión de sala, la sesión de comisión o la secretaría.*⁷ El espacio político es un concepto que incluye el de hitos. Un hito transcurre dentro de un espacio determinado, por ejemplo, la presentación de un informe de comisión es un hito. Es una acción política, que se desarrolla en una sesión de sala, que es su espacio político.

Precisamos la definición de acción política: *Es toda situación, casual o intencional, planificada o espontánea, por lo general dentro del espacio del Congreso Nacional, que repercute en el proceso legislativo.*⁸ Cualquier acción política debe ser medible, y para eso debe ser registrada en un medio escrito, de audio o audiovisual.

Seleccionamos 30 de los 180 proyectos que se informan, comisión por comisión, en la Memoria Anual 2011-2012 del Diputado Melero, y en ese orden fuimos desmenuzándolos uno a uno. El requisito para estudiar uno y no otro proyecto, fue que su comienzo y final se llevaran a efecto

dentro del período legislativo, es decir, fecha de ingreso mayor o igual al 11 de Marzo 2011 y fecha de despacho para promulgación menor o igual al 10 de Marzo 2012. Esto, a su vez, asegura que la tramitación completa se llevó a cabo dentro del período presidencial de Sebastián Piñera, con lo cual aislamos una variable como es el cambio de gobierno, constituyendo una forma de muestreo.

Una vez dilucidado lo anterior, realizamos nuestra pregunta de investigación, la cual guiará nuestra investigación: ¿es posible expresar matemáticamente este proceso legislativo? Nuestra hipótesis tentativa es que es posible encontrar la forma de medir el proceso de un proyecto en términos de actividad político-legislativa en el Congreso Nacional y traducirla en un índice numérico.

6.- En la sección "comisiones" de la página de la cámara.

7.- Ibid.

8.- Ibid.

DESARROLLO Y RESULTADOS

Sabemos que los proyectos de ley son objeto de estudio en sí mismos. Así como también, que a medida que avanzan los hitos publicados en el sitio Web institucional, el proyecto va creciendo, pero siempre existe la posibilidad de que algo lo estanque. Depende mucho de las discusiones en comisión.

Por otro lado, al revisar las actas, se puede constatar que la participación en los debates, además de los parlamentarios, está integrada por actores del gobierno y ciudadanos, más algunos ciudadanos representantes de instituciones que no son del gobierno, pero que representan o ejercen cierto poder, como el Contralor General de la República, por ejemplo.

Nos interesamos mucho en un comienzo por investigar qué influencia se imponía en los debates para los resultados a la hora de votar, por ejemplo indicaciones que se rechazaban o que se aprobaban y por qué mayorías, quiénes votaban a favor o en contra y si había una línea de continuidad en esas preferencias. Concretamente, en un análisis fino de trabajo de comisión de un proyecto cualquiera, puede hacerse seguimiento a un parlamentario, a una bancada específica o incluso es posible filtrar por género, establecer cruces y determinar algunas ideas que pudieran derivarse de esos análisis. Sin embargo, como el objetivo es llegar a un número que refleje actividad política, dejamos de lado esas aristas que se abrían, pudiendo resultar interesantes para otras investigaciones.

Continuando con nuestra investigación, nos fuimos percatando de que a mayor participación de

actores, no importando su naturaleza (es decir, si era de gobierno, parlamento, ciudadano o instituciones), mayor puntaje se iba sumando para ese proyecto. Ese puntaje lo establecimos mediante una planilla Excel donde ingresamos cada participación, y que denominamos “Puntaje de actividad político-legislativa”. Cuando se tuvo el puntaje de actividad político-legislativa en el proyecto de estudio, sumando la actividad de comisiones que no se informa en el historial general publicado, vino la cuestión del tiempo. ¿Es importante para la actividad político-legislativa el tiempo de tramitación total que lleva ese proyecto?

En principio, para efectos de esta investigación, la respuesta es no. Ahora, si mirásemos a los propósitos ciudadanos, evidentemente sí preocupa el tiempo de tramitación, pero dejamos fuera este factor para retomarlo en la sección “Conclusión y más disquisiciones”, ya que se puede desarrollar de todos modos una medición igual paso a paso, hito a hito. Cada hito tiene su espacio en el que transcurre la acción. Puede ser el ingreso de ese proyecto, el estudio en una comisión, el informe de ese estudio, la votación en sala, la recepción en la siguiente cámara revisora una vez que es aprobado por la sala, etc. Pueden transcurrir meses o años en la secuencia descrita. Pero eso no interfiere con que en cada etapa o hito se haya trabajado políticamente. Del momento en que se sientan actores a discutir alguna etapa del proyecto o desde que se manda un oficio relativo a eso, hay actividad político-legislativa.

Por lo tanto, los actores que participan en términos medibles, es decir cuya intervención queda reflejada en el acta de estudio de la comisión, cuentan numéricamente como un punto en la planilla de registro de la presente investigación.

Luego, se hizo necesario separar variables de acuerdo a la naturaleza de las personas que participaban en el proceso ya mencionado, como ciudadanos, gobierno, parlamentarios e instituciones, denominándolos de la siguiente forma:

- Variable ejecutiva (gobierno), sigla VE
- Variable parlamentaria (diputados, senadores), sigla VP
- Variable ciudadana (cualquier participante en la comisión, en calidad de experto o ciudadano interesado en exponer sus puntos de vista), sigla VC
- Variable institucional (Corte Suprema, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, altos mandos de fuerzas Armadas y de Orden), sigla VI

Esto puede ser observado gracias a que en las actas queda el registro de la intervención de los actores. Se debe aclarar que no se consideran invitados que no intervengan en el debate.

Así, entonces, podemos obtener un puntaje que va variando al registrar cada participación en la plantilla Excel, en el seguimiento de cada proyecto de ley en estudio (treinta en total), clasificándose en columnas según tipo de variable.

Cabe destacar que las cuatro variables mencionadas anteriormente no siempre están en todos los proyectos, el mínimo registrado, corresponde a variable ejecutiva y variable parlamentaria.

El ejercicio descrito puede ser realizado por cualquiera, pero hasta ese momento no se tiene claridad sobre qué hacer con el puntaje obtenido. Si bien una forma habría sido señalar un puntaje total por proyecto y compararlos todos, de acuerdo a una sumatoria simple, ese ejercicio aun no podría ser llamado índice. No obstante, dicho índice siempre

se pensó en realidad como un cociente matemático, dejando momentáneamente la discusión teórica sobre qué requisitos exige la denominación de “índice”.

A pesar de la poca claridad, al ir avanzando en la investigación vemos una relación numérica que nos permite caracterizar y comparar proyectos. No es lo mismo un proyecto con puntaje 30 que otro con puntaje 40. El segundo refleja participación de más actores o de los mismos actores, pero con más frecuencia en la discusión. No es relevante la consideración de que uno partió antes que el otro y le lleva varios meses o años de ventaja, en la medida en que hemos logrado aislar esa variable (tiempo) en forma parcial al tomar sólo los proyectos dentro de un periodo legislativo 2011-2012 y asumiendo el hecho de que cada proceso de proyecto es independiente del tiempo para esta medición, pero no lo considerábamos suficiente.

Luego de varias reflexiones y discusiones, surgió la idea de terminar con ese problema y asociar certeramente el puntaje de “actividad política” al grado de avance del proyecto, independientemente de las fechas, pero sí con atención a los hitos. Por lo tanto, se podía obtener el índice de participación (actividad político-legislativa) según la etapa que llevaba ese proyecto.

Dividimos el puntaje total de actividad político-legislativa por el número total de hitos de avance:

Entonces:

$$IAPL = \frac{PAPL}{H} \quad \text{FÓRMULA 1}$$

Donde IAPL= índice de actividad político-legislativa, PAPL= puntaje total de actividad político-legislativa y H= número total de hitos.

Ilustremos con un ejemplo:

Presentaremos el análisis descriptivo cualitativo y cuantitativo para el caso del proyecto boletín 7962.

Cualitativo, Observaciones al estudio del boletín 7962: Facilita proceso de inscripción electoral automática.

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Senado.

Hito 1. Ingresa a la oficina de informaciones del senado, el 28.09.11, el mensaje presidencial N° 193/359 (VE 1). Contiene materias propias de Ley Orgánica Constitucional, se rige por artículo 66 de la Constitución Política de la República.

Hito 2. En la 57° sesión de sala del 28.09.11 se pasa la cuenta y se acuerda iniciar su estudio en la comisión de gobierno, descentralización y regionalización (VP 1).

Hito 3. En la 59° sesión de sala del 04.10.11 los comités parlamentarios acuerdan trabajar el proyecto en Comisión de Gobierno, descentralización y regionalización y Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento unidas (VP 1).

Hito 4. En la 1° sesión de trabajo de las comisiones unidas (VP 1), celebrada el 06.10.11, participan interviniendo los senadores:

- Claudio Alvarado, Subsecretario General de la Presidencia (VE 1)
- Andrés Tagle, Asesor Ministerio Secretaría General de la Presidencia (VE 1)
- Juan Ignacio García, Director del Servicio electoral (VE 1)

Luego del debate y las consultas, los parlamentarios de la comisión unida acuerdan aprobar en general y en particular este proyecto de ley.

Hito 5. Se emite el 1° informe de las comisiones unidas, con fecha 07.10.11, en que se recomienda aprobar proyecto (VP 1).

Hito 6. En la 61° sesión de sala del Senado del 11.10.11 (VP 1), se da cuenta de un mensaje de urgencia y que requiere discusión inmediata N° 420/359 (VE 1). Se procede en consecuencia a la discusión general (VP 1), siendo aprobado.

Hito 7. Mediante oficio 1290 del 11.10.11, se comunica al Presidente de la Cámara que ha sido aprobado en su primer trámite constitucional el proyecto (VP 1).

SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Cámara de Diputados.

Hito 8. En a 95° sesión del 12.10.11 se da cuenta del proyecto y se acuerda que sea estudiado en Comisión de Gobierno Interior y Regionalización (VP 1).

Hito 9. En la 62° sesión de Comisión de Gobierno Interior del 17.10.11 se trabajó el proyecto (VP 1). Además de los parlamentarios, participaron, según el informe de comisión (ya que no está cargada el acta en www.camara.cl):

Claudio Alvarado, Subsecretario Ministerio Secretaría General de la Presidencia (VE 1).
Andrés Tagle y Rodrigo de la Veau, asesores mismo Ministerio (VE 2).

Hito 10. En la 98° sesión del 18.10.11 se dio cuenta (VP 1) del mensaje de urgencia para discusión inmediata N° 425/359 (VE 1).

Hito 11. En 63° sesión de CGI del 18.10.11 resultó aprobado el proyecto por los diputados. El Presidente de la Comisión, Diputado Germán Becker, estimó que el proyecto no debe pasar por la comisión de hacienda (VP 1).

Hito 12. Se emite informe CGI, con fecha 19.10.11 (VP 1).

Hito 13. En la 99° sesión, del 19.10.11, se realizaron cuatro acciones políticas: cuenta informe CGI (VP 1), cuenta (VP 1) de oficio 208/359 con indicaciones del Presidente de la República (VE 1) y discusión general. (VP 1).

Hito 14. Se emite oficio 9783 del Pdte. de la Cámara al Pdte. del Senado, informando aprobación con enmiendas (VP 1).

TERCER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, Senado.

Hito 15. En la 65° sesión del 02.11.11, se da cuenta (VP 1) del mensaje de urgencia para discusión inmediata 434/359 (VE 1).

Hito 16. Ídem hito 15, mensaje 446/359 (VE 1), pero en la 66° sesión del 06.11.11 (VP 1).

Hito 17. En la 67° sesión del 09.11.11 se discute y aprueba el proyecto (VP 1).

Hito 18. En oficio 1379, del Presidente del Senado al Presidente de la Cámara, se comunica aprobación de la enmienda hecha por la Cámara (VP 1).

Hito 19. En oficio 1383, del PS al Presidente de la República, se comunica aprobación del proyecto y se consulta si hay observaciones que hacer, ya que al haber sido aprobado con enmienda, corresponde consultar según el Artículo 73 de la Constitución Política (VP 1).

Hito 20. En la 108° sesión de sala de la Cámara de Diputados, se da cuenta de oficio 1379 (VP 1).

Hito 21. En la 68° sesión de sala del Senado del 15.11.11, se da cuenta (VP 1) del oficio en respuesta del PDR al oficio 1383 (VE 1). El Presidente aprueba el proyecto con la enmienda.

Hito 22. Mediante oficio 1387, del 15.11.11, el Presidente del Senado consulta al Tribunal Constitucional si es o no constitucional el proyecto en relación a sus dos artículos permanentes (VP 1).

Hito 23. Mediante el oficio 6951, del 01.12.11, el TC declara constitucional el proyecto (VI 1).

Hito 24. El Oficio 1451, del 05.12.11, de ley al Presidente de la República, del P. del Senado (VP 1).

A continuación este proceso de descripción cualitativa se expresa en términos numéricos que se ordenan en la planilla Excel de la página siguiente. Para este caso de ejemplo, la planilla incluye 14 columnas que representan elementos de tres variables: Ejecutiva, Parlamentaria e Institucional. Cada fila es un hito del proceso. Son en total 24 hitos, de manera tal que si se lee el comentario del hito 1 en la descripción cualitativa, podemos relacionar:

Hito 1. Ingres a la oficina de informaciones del senado, con fecha 28.09.11, el mensaje presidencial N° 193/359 (VE 1). Contiene materias propias de ley orgánica constitucional, se rige por artículo 66 de la Constitución Política de la República. Se expresa como:

Etapa	Hito	Sub Etapa	Fecha	SESION	M	DI	AMi	ORP	Sub	OIP
1º T/C S	1	Ingreso del proyecto al Senado Mensaje 193/359	28.09.11	s/n	1					

El mensaje 193/359, con el proyecto de ley que envía el Presidente de la República, se cuantifica con dígito “1”, punto que refleja esa acción político-legislativa. En el recuadro amarillo, significa que es la variable ejecutiva.

De forma similar, con las otras variables ejecutiva y ciudadana se realiza el registro al mismo tiempo que se separa el origen por variable de estas acciones políticas. Todas cuentan en el puntaje de actividad político-legislativa total, que se suma verticalmente.

Mientras más acciones políticas tenga un proyecto, más alto será su puntaje, y si se divide por el número total de hitos se relativizará ese puntaje al grado de avance del proceso completo. Por eso podremos describir proyectos que estén estancados o archivados, diciendo que “Su índice de actividad político-legislativa fue x,x”, y con ello estaremos diciendo que hubo trabajo parlamentario para ese caso, a pesar de que esté archivado en la actualidad. A fin de una mejor comprensión del análisis cuantitativo que se presenta a continuación en el Cuadro N°3, desarrollaremos las siglas:

M= Mensaje presidencial
 DI= Discusión inmediata
 AMi= Asesores Ministerio
 ORP= Oficio Presidente de la R.
 Sub= Subsecretario
 OIP= Oficio indicaciones Presidente de la R.
 CGI= Comisión Gobierno Interior Cámara
 PC= Presidente Cámara

SC= Sala Cámara
 SS= Sala Senado
 PS= Presidente Senado
 CG-C= Comisiones Gobierno y Constitución unidas
 CPS= Comités Parlamentarios del Senado
 TC= Tribunal Constitucional

Etapa	Hito	Sub Etapa	Fecha	SESION
1º T/C S	1	Ingreso del proyecto al Senado Mensaje 193/359	28.09.11	s/n
1º T/C S	2	Cuenta de P., pasa C. Gobierno, descentralización y reg.	28.09.11	57º/S
1º T/C S	3	Acuerdo Comités tratarlo comisiones G-C unidas	04.10.11	59º/S
1º T/C S	4	1º sesión comisiones unidas, invitados del gobierno	06.10.11	1º/CG-C
1º T/C S	5	1º informe comisiones G-C unidas, recomienda aprobar	07.10.11	s/n
1º T/C S	6	Cuenta mensaje 420/359 Urgencia DI y discusión general	11.10.11	61º/S
1º T/C S	7	Oficio 1290 del PS al PC	11.10.11	s/n
2º T/C C	8	Cuenta de proyecto, pasa a C. gobierno interior y r	12.10.11	95º/C
2º T/C C	9	1º Sesión CGI con expertos invitados	17.10.11	62º/CG
2º T/C C	10	Cuenta mensaje 425/359 hace presente Urgencia DI	18.10.11	98º/C
2º T/C C	11	2º Sesión CGI se aprobó proyecto	18.10.11	63º/CGI
2º T/C C	12	1º informe CGI	19.10.11	s/n
2º T/C C	13	Cuenta 1º informe CGI, OIP Nº 208 y discusión General	19.10.11	99º/C
2º T/C C	14	Oficio 9783 del PC al PS, aprobación con enmienda	19.10.11	s/n
3º T/C S	15	Cuenta mensaje 434/359 hace presente Urgencia DI	02.11.11	65º/S
3º T/C S	16	Cuenta mensaje 446/359 hace presente Urgencia DI	06.11.11	66º/S
3º T/C S	17	Discusión única	09.11.11	67º/S
3º T/C S	18	Oficio 1379 PS al PC, comunica aprobación enmienda	09.11.11	s/n
3º T/C S	19	Oficio 1383 del PS al PDR, informa y consulta Att.73	09.11.11	s/n
3º T/C S	20	Cuenta del oficio 1379 en sala Cámara	15.11.11	108º/C
3º T/C S	21	Cuenta respuesta PDR a consulta 1383, no hará uso A73	15.11.11	68º/S
3º T/C S	22	Oficio 1387 al Tribunal Constitucional	15.11.11	s/n
3º T/C S	23	Ingreso Oficio 6951 del TC, declara constitucional proy	01.12.11	s/n
3º T/C S	24	Oficio 1451 de ley al ejecutivo	05.12.11	s/n

Hito	M	DI	AMI	ORP	Sub	OIP	CGI	PC	SC	SS	PS	CG-C	CPS	TC
1	1													
2										1				
3													1	
4			2		1							1		
5												1		
6		1							2					
7											1			
8								1						
9			2		1		1							
10		1						1						
11							1							
12							1							
13						1	1	2						
14								1						
15		1							1					
16		1							1					
17										1				
18											1			
19											1			
20								1						
21				1					1					
22											1			
23														1
24											1			
	1	4	4	1	2	1	4	1	5	7	5	2	1	1

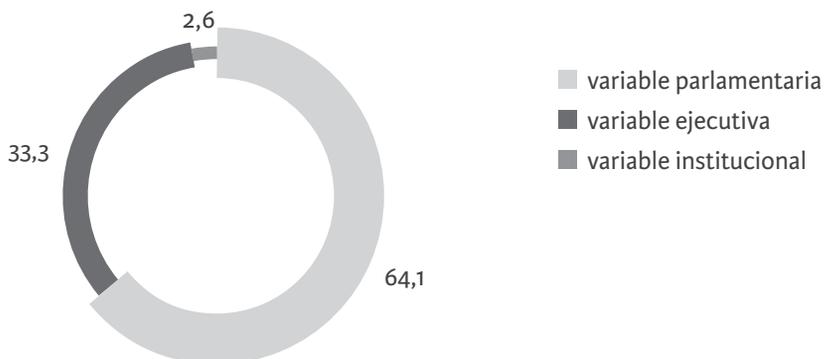
.....
 Cuantitativo, Tabla N°3: Planilla de cálculo Excel para medición de actividad político-legislativa proyecto boletín 7962

Boletín	IAPL	Origen	Tiempo (meses)	Variable Ejecutiva	Variable Parlamentaria	Variable ciudadana	Variable Institucional
7962	1,63	Mensaje Senado	28.09-05.12,11	33,3%	64,1%	0	2,6%

Cálculo de IAPL:

Variable ejecutiva	33,3	13
Variable parlamentaria	64,1	25
Variable institucional	2,6	1
		39
Puntaje total de actividad político-legislativa (PAPL)		39
Número total de hitos (H)		24
índice de actividad político-legislativa PAPL/H		1,63

Gráfico circular con porcentaje de participación por variables:



CONCLUSION Y MAS DISQUISICIONES

Luego de haber planteado nuestro resultado expresado en la fórmula 1, de inmediato respondemos la hipótesis: sí, se puede obtener el índice numérico que refleje la actividad político-legislativa en el Parlamento proyecto por proyecto. Este índice IAPL nos permite establecer una base de trabajo para estudios más avanzados.

Una idea de estudio avanzado, que surge inmediatamente, es la de profundizar las razones de por qué un proyecto va más rápido que otro, o por qué unos se aprueban y otros no. Surgen muchas preguntas que en este contexto, el cual podríamos denominar como parte de estudios más específicos de “dinámica legislativa”. Creemos que la actual investigación podría transformarse en un punto de partida.

Dentro de la actividad político-legislativa, que nos permite saber cuán intenso en términos de discusión y participación es un proyecto, se considera ir más allá en lo que corresponde a dinámica legislativa para conocer en detalle el comportamiento de las cuatro variables, es decir, cómo interactúan, por qué se producen los resultados parciales o finales que se dan en el proceso, entre otros.

Cada proyecto tiene su historia, su vida y, al menos hasta aquí, es posible rotularlo con su propio índice de actividad político-legislativa (IAPL) sin necesidad de clasificar aspectos como el origen, si es moción o mensaje presidencial, si está estancado o avanzando, si tiene o no patrocinio del ejecutivo, si es de interés local o nacional. Esto le otorga al trabajo un carácter general, puesto que se pueden medir todos los proyectos, incluso de otros congresos del mundo, siendo indispensable que la información se encuentre en internet.

Sin embargo, aún subsiste la problematización sobre el tiempo, y es bueno introducirla a la discusión, pese a considerar el índice propuesto como la respuesta a la interrogante de investigación. Esta problemática no se profundizó en la tesis, pero sí se abrió la posibilidad de indagar en ello y en este artículo de reseña lo dejaremos planteado brevemente.

Queda claro que la medición de actividad político-legislativa es una cosa, y el tiempo en que transcurre dicha actividad político-legislativa es otra, porque aunque pase el tiempo, mientras se lleve a cabo la instancia o acción política de continuación, se mantiene la vida del proyecto. Y si queremos medir uno que está estancado, eso se establece justamente porque no hay otra acción de continuidad habiendo pasado un tiempo considerable (habría que precisar cuánto sería ese tiempo, quizás un año, por ejemplo) o por qué el acta de la última sesión señala que el proyecto se ha dejado para archivo. Este último caso es explícito y no deja lugar a dudas.

Pues bien, dicho esto, imaginemos ahora puntos continuos en una recta numérica cualquiera que parte desde el 1:



La distancia entre 1 y 2 es la misma que entre 2 y 3, entre 3 y 4 y así sucesivamente, porque es una recta. Situación ideal, de base. Si postulamos al tiempo, ya no como un factor total que tomó el proceso del proyecto, sino como esa distancia entre puntos 1 y 2, quedaría de la siguiente forma:

Definamos el tiempo en el proceso legislativo como aquél que transcurre entre un hito y otro, asimilable a la recta, entre 1 y 2, entre 6 y 7 ó 12 y 13. Esta propuesta es verificable en todo estudio de proyecto. En nuestra planilla Excel quedan establecidos los números de hito, 1, 2, 3,...15 con su fecha y acción política, espacio y número de sesión si es que corresponde.

Por lo tanto, el tiempo instantáneo de avance de un proyecto estaría dado en lo que demoró en pasar de un hito al otro. Ese tiempo es como una distancia en la recta, pero casi nunca igual de uno a otro hito. Es algo así como un tiempo histórico instantáneo. A esta nueva relación le llamaremos índice de actividad político-legislativa instantánea, IAPLI.

Su sumatoria nos daría el histórico, pero un lapso puntual entre dos hitos es en ese punto de medición. Ahora bien, tenemos un puntaje de actividad político-legislativa para ese hito o punto de avance del proyecto, y tenemos ese tiempo respecto del hito o punto anterior.

¿Qué nueva relación encontramos? Veamos esta fórmula propuesta:

Relación puntaje actividad político-legislativa y tiempo por hito =

$$\frac{papl}{t} \text{ FÓRMULA 2}$$

Donde t es el tiempo de hito en hito y $papl$ es el puntaje de actividad político-legislativa en un hito.

A esta nueva relación la llamaremos índice de actividad político-legislativa instantánea, que describe la relación entre actividad político-legislativa en un hito particular y un tiempo determinado que está dado por lo que transcurrió desde el hito inmediatamente anterior, medido en días.

De esta forma, dejamos enunciada una fórmula que nos acerca cada vez más a la comprensión del detalle que lleva cada hito de avance en el proceso de un proyecto de ley cualquiera que tomemos en estudio.

BIBLIOGRAFÍA

BERTINO, María Paula. “Producción legislativa como variable dependiente, apuntes para una investigación en América Latina”. Texto para el VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Junio 2012, Quito Ecuador.

Constitución Política de la República de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Edición 2008.

DURÁN, Felipe (2013): Tesis de grado “Hacia la obtención de un índice para medir actividad político-legislativa en el Parlamento chileno”. Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago.

DUVERGER, Maurice (2010) Los partidos político, (Fondo de Cultura Económica México, Reimpresión) 464 p.

MELERO, Patricio (2012): “Informe memoria anual 2011-2012, Cámara de Diputados de Chile. (Talleres Gráfica LOM)

NOHLEN, Dieter (1994); Sistemas electorales y partidos políticos, (Fondo de Cultura Económica México) 409 p.

SARTORI, Giovanni. (1995): Ingeniería Constitucional Comparada, una investigación de estructuras, incentivos y resultados, (Fondo de Cultura Económica, Santiago Chile) p.

VIERA GALLO, José Antonio (1993): La fuerza de las ideas, (Ediciones Chile América, Santiago Chile) 398 p.

Medio Electrónicos

www.camara.cl

http://camara.cl/trabajamos/comisiones_portada.aspx

GUILLERMO BAÑADOS HONORATO, UN POLÍTICO DEMÓCRATA Y FILÁNTRORO OLVIDADO EN ACONCAGUA.

*GUILLERMO BAÑADOS HONORATO, A DEMOCRAT
POLITICIAN AND PHILANTHROPIST
FORGOTTEN IN ACONCAGUA*

autores
Ester Precht B.¹
Zenobio Saldivia M.²

RESUMEN

Se analiza la obra política y social del destacado hombre público aconcagüino, Guillermo Bañados Honorato, así como sus ideas en torno a la política y su vinculación con la ciencia y la búsqueda y obtención del progreso generalizado del país. Se detalla la gran cantidad de instituciones obreras, mutualistas, filantrópicas y político-sociales en las que participó, buscando reforzar su tarea política formal en los inicios del Siglo XX.

PALABRAS CLAVE: Guillermo Bañados Honorato, Aconcagua.

ABSTRACT

This paper analyzes the political and social work of this prominent public man born in The Aconcagua Valley Guillermo Bañados Honorato, its facets related to his idea of politic related to science, and with the pursuit of the overall progress of the country. this work shows the large number of political, social, mutual, philanthropic and other institutions in which he participated, looking to strengthen his formal political task in the early twentieth century.t

KEYWORDS: Guillermo Bañados Honorato, Aconcagua.

1.- Licenciada en Educación, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Mg. en Investigación Psicopedagógica, Universidad Ramón Llull de Barcelona. Presidenta de la Fundación para la Educación, Cooperación e Integración Latinoamericana (FECIL), Stgo. Chile.

2.- Profesor de Filosofía Universidad de Chile, Mg. en Filosofía de las Ciencias. y Dr. en Historia de las Ciencias de la Universidad de Santiago de Chile. Profesor Titular Depto. Humanidades, Universidad. Tecnológica Metropolitana, Stgo.

Artículo recibido el 30 de septiembre y aceptado el 24 de octubre 2014.

INTRODUCCIÓN

Cuando se piensa en los preclaros hombres de Aconcagua que han dejado un legado político, social, cultural o científico para nuestro país, generalmente se piensa de inmediato en el político y Presidente de la República Don Pedro Aguirre Cerda (1879-1941) o en el Dr. Roberto Humeres Bañados (1861-1943), pero casi nadie recuerda el nombre o la obra del destacado político, cientista social, filántropo y estudioso Don Guillermo Mentor Bañados Honorato (1870-1947), nacido cerca de San Felipe, en el sector de Las Cadenas. Por ello, en este trabajo se pretende reivindicar su memoria y destacar sus aportes políticos, sociales y filantrópicos en general.

EL PERFIL HUMANO DE GUILLERMO BAÑADOS HONORATO ³

Don Guillermo Bañados Honorato nació el 10 de febrero de 1870, en las afueras de San Felipe, en una propiedad rural de su padre, en un lugar llamado Las Cadenas, que una década más tarde quedaría asociado a los avatares para enfrentar una epidemia de cólera. ⁴ Hoy en día todo está

cerca, pero en esa época, dicho lugar era pleno campo y estaba muy lejos de la ciudad.

Sus padres fueron don Federico Matías Bañados Moreno y doña Zulema Honorato i Viancos. De este matrimonio nacieron doce hijos, siendo Guillermo el mayor de ellos, y el que se preocupó siempre de cada uno de sus hermanos. Fue el ángel tutelar de sus hermanos y de las familias que éstos formaron.

Guillermo Bañados realizó sus estudios primarios en la escuela creada por su padre, en el lugar llamado Las Cadenas. Tal situación lo constituye como ex alumno fundador de la Escuela que hoy lleva su nombre. ⁵

3.- Ester Precht Bañados, nieta de Guillermo Bañados. Parte de este trabajo se desarrolló como charla para los alumnos y alumnas de la Escuela Guillermo M. Bañados Honorato, Santa María, 4 de mayo 2011.

4.- La epidemia de cólera llegó a Chile desde Argentina en 1886. Vd. Saldivia, Zenobio.: La Ciencia en el Chile Decimonónico, Ed., Utem., Stgo., 2005, p. 94. En este contexto, Federico Bañados, padre de Guillermo Bañados H., ordenó poner unas cadenas de hierro en dicho lugar para evitar que la gente saliera de los lugares infectados. Cfr. El Mercurio, hace 100 años, 30 julio 2011. Y también Saldivia, Zenobio; op. cit., p.94.

5.- Por su destacada trayectoria de vida, en 1950 bautizan con su nombre la plaza de la ciudad de Santa María.

Por su brillante trayectoria de vida, así como por los aportes y adelantos que buscó y defendió para Aconcagua, las autoridades del Ministerio de Educación, de la República de Chile, emitieron el decreto N° 11117 del 3 de diciembre de 1951 ⁶, que designó a la antigua escuela de Las Cadenas con el nombre de Escuela Guillermo Bañados.

Los primeros años de su educación primaria, como hemos señalado, los cursó en la escuela creada por su padre. Más adelante realiza sus estudios en San Felipe., hasta donde debe viajar a caballo, junto a un amigo.

Más adelante, en los cursos superiores del Liceo, le resulta aún más difícil seguir desplazándose a caballo diariamente, y debe quedarse a alojarse en San Felipe. El propio Guillermo Bañados lo expresa en estos términos:

En esa época era muy sacrificado estudiar. El año escolar acaba de concluir y los estudiantes regresamos gozosos al hogar querido... Muy avanzada está la tarde, cuando entro al patio de la casa, después de un año de ausencia. Mi madre y mis hermanos, más impacientes que nadie, volaron a mi encuentro,

dando gritos de alegría. Yo, saltando del caballo corrí a abrazarlos... Mi padre salió también a recibirme, con paso grave y la emoción reflejada en su rostro... A pesar del cansancio natural a una larga caminata a caballo, esa noche me recogí pasadas las doce; mi madre, mi querida madre, quería saber todo, desde mi partida al colegio hasta el día de mi regreso. ⁷

En 1885 el joven Bañados Honorato inicia sus estudios secundarios en el Liceo de San Felipe y al año siguiente, paralelo a sus estudios de liceo, comienza su actividad periodística en “El Censor” de San Felipe, periódico en que publicó notables artículos en contra del alcoholismo y de los atropellos electorales que sufrían los obreros sufragantes. En estos artículos juveniles ya se destaca un notorio énfasis por cautelar y fomentar la moralización popular y la libertad ciudadana.⁸ A su vez, en 1888, junto a otros jóvenes intelectuales, crea “El Apolo”,⁹ órgano oficial de la Sociedad Literaria José Antonio Soffia,¹⁰ y aquí publica diversos trabajos juveniles aparecidos en dicho medio comunicacional. En este periódico, quincenal, se escriben poesías, entretenidas piezas noveladas y diversos ensayos literarios.¹¹

6.- Considerando que don Guillermo Bañados Honorato prestó grandes servicios a la Patria en el área del periodismo, la cultura, las letras y la política; que contribuyó eficazmente a la elevación de la cultura de la clase obrera de San Felipe, mediante la creación de Escuelas Nocturnas; que este distinguido hombre público hizo sus primeros estudios en la escuela de Hombres de 2ª clase N°11 de San Felipe, ubicada en las Cadenas; que, como ejemplo cívico para las generaciones que se educan en dicha Escuela, hay conveniencia en perpetuar su recuerdo en ella dándole su nombre a través de la emisión del siguiente decreto: “Denomínese Guillermo Bañados Honorato, a contar desde el 1º de Enero del presente año, la escuela de hombres de 2ª clase N° 11 del departamento de San Felipe”, firmado por el presidente Gabriel González Videla. La solicitud a las autoridades la hace el Directorio del Club Aconcagua, entidad creada por Bañados para cobijar a los hijos de esa tierra que fue su cuna, y que fue objeto de sus mejores afectos y recuerdos.

7.- BAÑADOS (1935) p. 128.

8.- Cfr. GODOY (1925) p. 20.

9.- El primer número del Apolo salió a luz en enero de 1888 y último número se publicó el 12 de julio de 1889.

10.- Se fijó una cuota de incorporación para todo socio activo y otra mensual, con su producto se arrendó en San Felipe una sala en la calle de Merced esq. de Portus, por el canon de 4 pesos al mes.

11.- Cfr. PRECHT (edit) (2010)

Una de las primeras preocupaciones del directorio que preside Guillermo de Aconcagua,¹² es la de fundar una biblioteca, objetivo que se logra gracias a algunas donaciones de personas san-felipeñas generosas, especialmente profesores, quienes a su vez, deseaban estimular los anhelos de esa juventud estudiosa.¹³

Asimismo, se incorpora decidido, a pesar de las duras críticas que recibe, al Círculo de Obreros Arturo Prat. En aquella agrupación obrera trabaja incesantemente, logrando poner en marcha la primera escuela nocturna para los trabajadores.

Siendo alumno de 4º año del Liceo, protagonizó un hecho memorable: terminaba la jornada y, con sus libros bajo el brazo, se le acerca un obrero que afanosamente trata de librarse de los policías. El hombre le expresa su inquietud porque quieren quitarle los documentos que le permiten votar (era época de elecciones). Bañados, al instante, toma los documentos y los guarda en su bolsillo y a los asombrados policías les dice “díganle a quien los manda, que los alumnos del Liceo de San Felipe no permiten estos atropellos”. Los muchachos hacían rueda, aplaudiendo, felices de participar en la defensa de una causa noble. Entre ellos es muy probable que estuviera Don Pedro Aguirre Cerda y don Maximiliano Salas Marchant,¹⁴ que eran sus condiscípulos.

En 1888, Bañados, con su entusiasmo, encuentra un cauce adecuado para sus inquietudes sociales y se integra a la Agrupación del Partido Demócrata de San Felipe, luego de escuchar a Don Malaquías Concha, su fundador, que entre otras cosas postula que el derecho no se transa, se defiende sea cual sea el atropellado.

Termina sus estudios en el Liceo de Hombres de San Felipe como alumno distinguido, con premios y honores. Su madre concurre a recibirlos porque él está aquejado de un grave tifus, por lo que no puede dar su examen de bachillerato. Luego, una vez recuperado, viaja a Santiago a matricularse en el Instituto Pedagógico, que ese año iniciaba sus actividades.¹⁵

Para Guillermo es imperativo encontrar trabajo para aliviar a su padre en los envíos de dinero. Un compañero lo presenta en el importante diario “El Ferrocarril”, donde es contratado como reportero. Durante unos meses realiza los trabajos encomendados, pero el medio de comunicación que lo acogía se proclama opositor al presidente José Manuel Balmaceda, ídolo de Bañados; por eso, a pesar de necesitar con urgencia aquellos ingresos, con gran pena, por sus principios se ve obligado a renunciar y, además, suspender sus estudios ante el llamado a defender sus ideales, enrolándose como alférez en el Regimiento de

12.- Todos los integrantes tenían seudónimos para sus composiciones literarias: Guillermo Bañados, firmaba como Guillermo de Aconcagua.

13.- Cfr. GARCÍA (1935)

14.- Este hecho está consignado por varios escritores, en aquella oportunidad, mencionó parte del discurso Presidente del Club Aconcagua, Don Luis Gajardo, el día en que se hace efectivo el Decreto N°11117, del 3 de diciembre 1951, que designa a la escuela N° 11 del departamento de San Felipe, con nombre de este alumno ilustre.

15.- El presidente Balmaceda crea el Instituto Pedagógico el 29 de abril de 1891.

Carabineros de Yungay, entidad proclive al Presidente Balmaceda.

A los seis meses lo ascienden a teniente y con ese grado le corresponde combatir, destacándose en las batallas de Concón y Placilla. En esta última recibe una bala en una pierna y un golpe de yatagán en la cabeza. Luego de la derrota de Concón y Placilla, es perseguido con encarnizado encono,¹⁶ y por ello se ve en la obligación, para salvar su vida, de postular al cargo de preceptor en la Marina Mercante (1893), utilizando su segundo nombre: Mentor Bañados.

Más tarde, en 1893 lo encontramos como preceptor en la Marina de Guerra.¹⁷

En 1895 gana el concurso para optar al grado de contador 3° de la Armada. Ahora tenemos a Guillermo Bañados en la Armada, recibiendo algunos premios y trofeos para la Marina de Guerra en diferentes ámbitos: tiro al blanco, recopilación de leyes, concursos científicos y otros. Bañados es inagotable.¹⁸ En 1908 se realiza en Santiago el Congreso Científico Panamericano. En ese torneo, al que acudieron a medirse en noble lance intelectual las más altas mentalidades del mundo americano, el Contador Bañados fue uno de los oficiales de la Marina que sobresalió por sus trabajos concisos, meditados y totalmente actualizados.¹⁹

Luego del evento, y como producto de éste encuentro científico, se publicaron, en 1909, los siguientes trabajos presentados por Bañados en aquella ocasión: “Navegación Fluvial en Chile”, “Marina Mercante de Chile”, “Legislación de la Marina Mercante”, en colaboración con don Julio Valverde²⁰, y el ensayo “Alimentación del Hombre de Mar”.²¹ Asimismo, el “Diccionario Marítimo”.²²

SU LADO POLÍTICO Y SU PREOCUPACIÓN SOCIAL

Justamente este énfasis por escribir y difundir conocimientos útiles en diversas disciplinas es, a su vez, parte de la tarea social de Bañados Honorato, pues cuando se estudia seriamente su biografía y su praxis política se entiende que este cientista social aconcaguino busca conjugar esa línea de entrega de conocimiento con el deseo de servir a los ciudadanos en general. Por eso no es extraño, por ejemplo, que publique libros como “Apuntes Geográficos de Aconcagua”, o “Lector Chileno”, todos los cuales eran mecanismos cognitivos de acercamiento al ciudadano medio, a los estudiosos, a los profesores y a los propios políticos de su tiempo, para que conocieran mejor ciertas regiones del país, en este caso la provincia de Aconcagua de su tiempo. Con razón, en cuanto a su desempeño, el señor Rioseco Vidaurre señala:

16.- Adolfo Valderrama, presidente del Partido Democrático, en la gran convención del 5 de noviembre de 1893, denunció firmemente las terribles y cruentas persecuciones sufridas por los balmacedistas, luego de las batallas de Concón y Placillas.

17.- Aparece el libro Guía del Navegante de las Costas de Chile, de Don Guillermo M. de Aconcagua, Cfr. “De hace medio siglo”, El Mercurio, 10 enero 1954.

18.- Recuerdos de su hija Marta.

19.- Cfr. GODOY

20.- ORTIZ (2000) pp. 82-86

21.- Cfr. SOTOMAYOR (1920)

22.- GODOY Op cit. p.34

...Mientras era empleado, fue el primero en llegar a su oficina y el último en retirarse, de manera que sus cuentas y libros estuvieron siempre al día, y a la vez que cumplía sus labores y estudiaba psicología, higiene y problemas sociales, escribía un libro cada año y al mismo tiempo colaboraba con artículos sobre diversas materias en numerosas revistas, diarios y periódicos del país...²³.

A fines del siglo XIX, en Chile se producen numerosos movimientos sociales y el señor Bañados es uno de sus propulsores. A los quince años, siendo alumno del Liceo de San Felipe, defiende el derecho a voto de los obreros, y a los 16 años se integra al Círculo de Obreros Arturo Prat de su ciudad natal, San Felipe, como hemos adelantado. Recuérdese también que fue Director de una Escuela Nocturna para alfabetizar e instruir a los trabajadores.

Por todo lo anterior, podemos colegir que la vocación política de Bañados Honorato prácticamente se dio fusionada con su sensibilidad y sus sentimientos humanitarios; por eso, su derrotero político se inicia con su juventud en las primeras tareas estudiantiles y continúa con la incorporación formal a la clase política de su tiempo. Entre estos hitos recordemos, por ejemplo, que en marzo de 1912 fue electo diputado por Valparaíso, por el partido Demócrata. En el periodo 1912-1915, integró la Comisión Permanente de Guerra y Marina. Fue reelecto diputado, esta vez por Coelemu y Talagante, para el periodo 1918-1921; integró la comisión permanente de legislación y Justicia y la de Hacienda.

Posteriormente fue electo Senador por Santiago, para el periodo 1921-1927. Asimismo, fue senador reemplazante en la Comisión Permanente de Guerra y Marina. Miembro de la Embajada que fue al Centenario de la Independencia de Brasil en 1922.

El Congreso fue disuelto por Decreto de la Junta de Gobierno, el 11 de septiembre de 1924. Además, fue regidor por Valparaíso y ministro de Industrias, Obras Públicas y Ferrocarriles, del 24 de julio de 1932 al 14 de septiembre del mismo año.

Durante su vida escribe numerosos artículos y libros que ponen en evidencia su interés por la vida, trabajo, vivienda digna y problemática del obrero, hombre y mujer.

Otra osadía de Bañados es dar a la mujer un lugar prioritario en las reivindicaciones sociales de esa época, especialmente en el plano de la instrucción y de la toma de conciencia de su rol social. Es importante destacar esta preocupación de Bañados Honorato por crear las condiciones políticas y normativas para que la mujer tome conciencia de la importancia de su rol social. Su visión del papel multifacético de la mujer es de avanzada para su época.

Por lo anterior, hacia 1911, Guillermo Bañados Honorato afirmaba que el nacimiento de las colectividades obreras en Chile había alcanzado en el último tiempo un sorprendente desarrollo.²⁴ Perseguía con estas instituciones la dignificación de los humildes asalariados que prestan sus servicios ignorados y anónimos en las múltiples faenas marítimas del primer puerto del país y aspiraba a que tuvieran acceso a la cultura y el perfeccionamiento, razón por la que fomenta la ayuda mutua y la conciencia moral de la sociedad, para vindicar también a la mujer obrera.

23.- Ibid.

24.- Ibid. pp. 36-41

Siempre estuvo preocupado de crear obras de beneficencia para el pueblo, fuese para su instrucción, para su higiene, para su comodidad o para la atención de los enfermos; y a pesar de que nunca se declaró positivista, su accionar se identificó claramente con los anhelos de estos pensadores y políticos que propiciaban el liberalismo político y la regeneración moral de la sociedad de su tiempo.

Son innumerables los testimonios en que Bañados Honorato, con gran valentía, defiende los derechos de los trabajadores,²⁵ pero solo cuando inicia su labor parlamentaria tenemos antecedentes precisos de otras acciones destinadas a este grupo de chilenos y chilenas que él admira.

Fue socio del Ejército Cívico de Salvación, en cuya representación formó parte del Congreso Provincial Obrero de Valparaíso en febrero de 1911. Fue miembro del Congreso Social Obrero (organismo dirigente del mutualismo) y fomentó notablemente la instrucción de la mujer y las colectividades obreras de Chile.

Éstas y otras preocupaciones de Bañados Honorato están claramente en correlato con sus tesis centrales que guiaron su accionar político. Entre estas ideas nobles y relevantes, destaquemos al menos las siguientes:

1. Las sociedades obreras contribuyen eficazmente al progreso del país y al bienestar de sus asociados.
2. Es deber del Gobierno estimular el desarrollo de estas sociedades, prestándoles ayuda eficaz por todos los medios legales a su alcance.
3. El Gobierno se hará socio de toda institución de beneficencia que tenga personería jurídica y más de cinco años de existencia, contribuyendo con una suma anual que no baje de quinientos pesos.
4. Que en los ferrocarriles fiscales y particulares se reduzca en un 50% la tarifa de pasajes los sábados,

domingos y días festivos para los adultos, y que sea gratis para los niños, a fin de que las familias obreras puedan salir al campo o a poblaciones vecinas en busca de descanso, recreo y de mejor aire para sus fatigados pulmones.

Asimismo, presidió durante algunos meses el Comité Internacional Latinoamericano que, formado por representantes de las Sociedades obreras, laicas y católicas, propendió a la realización en Santiago de un Congreso de Trabajadores Iberoamericanos. Su labor a favor de la sociabilidad, al igual que su labor en la prensa, no se ha circunscrito solo a la ciudad de su residencia. Tanto desde Santiago como desde Valparaíso ha irradiado de norte a sur del país.

Al visualizar estas inquietudes, se comprende claramente porqué el señor Bañados es miembro honorario de decenas de corporaciones de carácter popular, tales como: El Consejo Federal de Obrero de Tomé; Junta de Vecinos de la Población Vergara de Valparaíso; la Protectora de Comerciantes de Viña del Mar; Consejo Federal N°2 de Tomé; Unión Protectora de Cocheros de Viña del Mar; el Club de Tiro al Blanco de la Población Esperanza de Valparaíso; la Gran federación Obrera de Señoras de Valparaíso; la Resistencia y Protección Mutua de Obreros Metalúrgicos de Santiago; el Ejército Cívico de Salvación de Valparaíso; la agrupación de Obreros Marítimos de Tomé; la agrupación de Herradureros de Valparaíso; la Unión de Repartidores de Valparaíso; la Asociación Atlética de Valparaíso; la Unión de Repartidores de Valparaíso; la agrupación de

25.- Ibid. pp. 42 y ss.

Electromecánicos y Choferes de Concepción; la Academia Musical de Valparaíso; la agrupación de Conductores de Vehículos de Talcahuano; y Blas Cuevas de Valparaíso, entre otros. Su vida y su acción política, por tanto, fueron representaron una entrega generosa y una filantropía ilimitada.

HACIA UNA CONCLUSIÓN

La vida polifacética de este autor siempre se caracterizó por dejar en todas sus actuaciones la huella sobresaliente de su capacidad, rectitud y sabiduría. Había en Guillermo Bañados una ardiente pasión por el estudio, una energía indomable, una tremenda lealtad con sus ideales y una acerada rectitud en el cumplimiento de su deber. Ni los halagos ni el temor de perder una popularidad, justamente alcanzada, eran capaces de desviar su criterio o encaminar sus actividades por un sendero distinto al que su conciencia le señalaba. Tomemos como ejemplo el hecho de que cuando era muy joven renunció a un trabajo remunerado que tenía en el diario “El Ferrocarril”, que le era muy necesario. Ello, porque se enteró que el diario en cuestión era opositor al gobierno del Presidente Balmaceda, su héroe.

Esta coherencia en su manera de vivir lo acompaña durante toda su vida. Es un rasgo de su personalidad. Recorriendo su vida uno se puede percatar de que Don Guillermo Bañados Honorato, por ejemplo, a muy temprana edad percibe emociones encontradas que templan su carácter, y al mismo tiempo lo hacen más sensible y comprensivo para comprender las necesidades de los otros. Sabe encarar y canalizar la alegría y la tristeza, la victoria y la derrota, la salud y la enfermedad, el recono-

cimiento de sus pares y el olvido. Al finalizar su carrera política, pareciera que su vida se desdobra y pasa a entregarse de lleno al horizonte familiar. A partir de aquí toda su dedicación apunta a los deberes del hogar, a su condición de esposo, de padre y de abuelo. Lamentablemente, en nuestro tiempo, al buscar bibliografía sobre su vida y su obra solo se encuentra una foto y una breve minuta redactada probablemente por funcionarios de la Biblioteca del Congreso. Y nada más. Se puede colegir, por tanto, que el Señor Guillermo Bañados Honorato –como dice el pueblo– recibe el pago de Chile, esto es: el olvido. Los autores desean revertir esta lamentable realidad.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑADOS, Guillermo: Recuerdos de Muchacho, (Impr. La Universal, Santiago) 1935.
Decreto N°11117, del 3 de diciembre 1951, Ministerio de Educación, Stgo., Chile.

El Mercurio, “Hace 100 años”, 30 julio 2011.

GARCÍA, Castro, José del Carmen, Prólogo. Recuerdos de Muchacho. De G. Bañados, (Impr. La Universal, Santiago), 1935.

GODOY, M. Oscar: Guillermo Bañados. Su trayectoria y su vida, (Imprenta Bellavista) 1925, Santiago, Chile.

Guillermo M. de Aconcagua (1954): Guía del Navegante de las Costas de Chile, de Don, Sinopsis, en: “De hace medio siglo”, El Mercurio, Stgo., 10 enero.

ORTIZ, Troncoso, Omar R. (2000): “Dos Diccionarios Náuticos Chilenos con Trayectoria Histórica.” Revista de Marina, (Valparaíso, Chile).

PRECHT, Cristian (editor) (2010): La Nina, una Pasión por la Vida. (Producción Arquetipo Ltda., Santiago)

SOTOMAYORA. (1920): “La vida que pasa”, Semanario de actualidades SUCESOS, (N° 934), Director A. Sotomayor, Santiago, Chile, 19 agosto.

SALDIVIA, Zenobio. (2005): La Ciencia en el Chile Decimonónico, (Ed. UTEM., Stgo) 215 p.

INSTRUCCIONES A LOS COLABORADORES

1. Los trabajos que deseen publicarse en la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, deberán enviarse a su Editora Paola Aceituno O., vía correo electrónico al email, paola.aceituno@utem.cl, con copia a la coordinadora de proyectos Isabel Llaupi; isabel.llaupi@utem.cl.
2. El texto deberá incluir una biografía resumida de cada autor (es) incluyendo grados académicos, cargos, y señalar su dirección de correo electrónico.
3. Los trabajos pueden tener una extensión máxima de 25 páginas, incluyendo tablas, gráficos, figuras, etc. los cuales deben conservar el color del artículo. El tipo de letra es Times New Roman y el tamaño de letra es 12, con 1,5 interlineado.
4. Se deberá anteponer al artículo, su título y un resumen del mismo con no más de 150 palabras y 3 palabras claves en español (y de preferencia en inglés, aunque no es excluyente).
5. Los títulos y subtítulos del artículo deberán ser claros y relacionados con los contenidos del mismo y sin subrayados.
6. Los trabajos enviados para su publicación deben ser inéditos y el autor debe comprometerse a no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
7. El Editor informará al autor sobre la decisión de publicar o rechazar el artículo, entregando las observaciones en caso necesario para la preparación definitiva.
8. Los autores cuyos artículos hayan sido aceptados y publicados, ceden los derechos a la Revista de Estudios Políticos y Estratégicos, pudiendo volver a publicar o citar su trabajo, siempre y cuando indiquen la referencia de su publicación original.
9. Aquellos autores cuyos artículos sean publicados recibirán tres ejemplares de la respectiva Revista.
10. Las evaluaciones se realizan en base a doble arbitraje ciego.

NORMAS BIBLIOGRAFICAS Y CITAS

- **Referencias bibliográficas:** Para citar la bibliografía deberán seguirse las normas de citación estipuladas por NCh 1143

- **Notas al pie de página:** Las notas al pie de página irán numeradas consecutivas y se incluirán las referencias o citas abreviadas.

Ejemplo 1 autor:
HOBBS (1998) p.78

Ejemplo 2 autores:
JOHNSON Y CASTILLO (2012) pp. 3 -5

- **Orden Bibliográfico:** La lista se ordena alfabéticamente por el apellido del autor.

Ejemplo 1 o más autores:
HABERMAS, Jürgen y RATZINGER, Joseph (2008): *Entre razón y religión* (3ª ed. México, Fondo de Cultura Económica) 55p.

Ejemplo Capítulos o partes de un libro:
ACEITUNO, O., Paola. (2012). "La Prospec-tiva: ¿Un nuevo paradigma en las políticas públicas?", SALDIVIA, Zenobio (Comp.),

Ensayos de Epistemología Contemporánea (Santiago: Bravo y Allende Editores) pp. 91-104.

Ejemplo Artículos de revista:

MORENO, Carolina (2005): “Cambios en la sociedad civil chilena”, Cuaderno de Estudios Políticos y Estratégicos (Vol. 1 n°3): pp. 9-20.

Ejemplo artículos de revistas digitales:

Apellido, Nombre (año): “Título del artículo” entrecorillado. Título de la revista en cursiva: (lugar, publicada por) paginación. Disponible en: <<http://xxxxxxx/xx/xx/xx.pdf>>, fecha de consulta: día mes año.

Facultad de Administración y Economía UTEM

A través del Programa de Estudio de Políticas Públicas imparte:

- Magíster en Ciencia Política
- Magíster en Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana
- Magíster en Gestión y Promoción en Desarrollo Local

Más información en:

www.pepputem.cl
politicaspUBLICAS@utem.cl
(56-2) 27877942

A través de la Escuela de Administración imparte las siguientes carreras:

- Ingeniería en Administración Agroindustrial
- Técnico de Nivel Superior en Gestión Pública,
Mención Gestión Municipal

Más información en:

www.escadministracion.blogutem.cl
escuela.administracion@utem.cl
(56-2) 27877929



UTEM

UNIVERSIDAD
TECNOLÓGICA
METROPOLITANA

del Estado de Chile

