

ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL

2000

DERECHO Y CAMBIOS CULTURALES



SOCIEDAD CHILENA
DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL



ANUARIO DE FILOSOFIA
JURIDICA Y SOCIAL
2000

SOCIEDAD CHILENA DE FILOSOFIA
JURIDICA Y SOCIAL
ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL Nº 18
2000

Esta obra ha sido impresa con la colaboración de las Facultades de Derecho de las Universidades Adolfo Ibáñez, Austral de Chile, Católica del Norte, Católica de Valparaíso, Central de Chile, de Concepción, de Chile, de Los Andes, del Mar, Diego Portales, Finis Terrae, de la República y de Valparaíso.

Especial mención cabe hacer a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Valparaíso, en cuyo taller de imprenta, "Edeval", se llevó a cabo la impresión de esta obra.

©

Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social

I. S. B. N. - 0170 - 17881

Diseño Gráfico: Allan Browne Escobar

Impreso en EDEVAL
Errázuriz 2120 - Valparaíso

ANUARIO DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL

2000

DERECHO Y CAMBIOS CULTURALES

SOCIEDAD CHILENA
DE FILOSOFIA JURIDICA Y SOCIAL



SOCIEDAD CHILENA DE FILOSOFIA

JURIDICA Y SOCIAL

DIRECTORIO

(1999 - 2001)

Antonio Bascuñán Rodríguez, Antonio Bascuñán Valdés,
Jorge Correa Sutil, Jesús Escandón Alomar, Pedro
Gandolfo Gandolfo, Fernando Quintana Bravo, Nelson
Reyes Soto, Agustín Squella Narducci y Aldo Valle
Acevedo.

La Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social tiene
su domicilio en la ciudad de Valparaíso. La correspon-
dencia puede ser dirigida a la casilla 211-V, Valparaíso.

PRESENTACION

Este número del Anuario de *Filosofía Jurídica y Social* corresponde a 2000 y aparece a inicios del segundo semestre de 2001, año este último en que la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social cumple 20 años de existencia.

En efecto, nuestra Sociedad fue fundada el año 1981, en Valparaíso, y celebrará su vigésimo aniversario en el mes de diciembre de 2001, ocasión en la que contaremos con la presencia de Eugenio Bulygin, Presidente de la Asociación Internacional de Filosofía del Derecho y Filosofía Social, de la cual nuestra corporación es una de sus secciones nacionales a lo largo del mundo.

Por lo dicho previamente, el número próximo del *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, correspondiente a 2001, el cual esperamos entregar en el primer semestre de 2002, será el número de aniversario de la sociedad, esto es, aquel que dará cuenta de nuestros 20 años de existencia.

En cuanto al presente número del Anuario, en él, luego de la habitual sección *Estudios*, se incluye una sección *Ponencias*. En esta sección se reproducen las ponencias que fueron presentadas en la IV Jornada Chilena de Filosofía del Derecho, que fue organizada por nuestra Sociedad y por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. La mencionada jornada fue convocada con el título "*El derecho en la perspectiva de los cambios culturales*".

ciones dirigidas al monarca, cuando se les abría la puerta que les estaba destinada, debían seguir un largo proceso de tipo burocrático que involucraba a varios secretarios y ayudantes.

Saramago nos quiere decir algo bien claro cuando sitúa al rey junto a la puerta de los obsequios y no al lado de la puerta de las peticiones.

Al situarse junto a la primera de esas puertas, el monarca ciertamente ganaba, puesto que así estaba en mejores condiciones de recibir, acariciar y guardar los obsequios que le eran traídos. Pero, a la vez, el rey perdía, y mucho, porque la tardanza en responder a las peticiones aumentaba el descontento y las protestas del pueblo, lo cual tenía efectos negativos en el flujo de los obsequios que eran llevados al monarca.

Utilizando esas imágenes de Saramago, al Estado y a los poderes públicos que lo conforman hay que sacarlos de la puerta de los obsequios —dejando posiblemente allí sólo al servicio encargado de recaudar los impuestos— y llevarlos a las puertas de las peticiones y las decisiones.

Es en la intersección que forman la puerta de las peticiones y la de las decisiones donde debe estar el Estado.

Por lo demás, cuando los pueblos consiguen ligar bien ambas puertas consiguen tener ese bien que se llama democracia.

Un bien, entre otras cosas, porque la democracia, con todas sus imperfecciones —que las tiene—, es lejos la forma de gobierno que mejor examen ha rendido históricamente en el reconocimiento, consagración y protección efectivas de los derechos humanos.

En consecuencia, quien dé valor a esos derechos continuará teniendo una muy buena razón para preferir la democracia como forma de gobierno de la sociedad.

P O N E N C I A S

LA CONTROVERSA ENTRE EQUIDAD Y JUSTICIA EN LA POLITICA PUBLICA

ADOLFO GONZALEZ BRITO *

El siguiente artículo ⁽¹⁾ constituye un examen acerca del origen semántico del concepto de equidad y que arranca de distintas vertientes: la filosofía jurídica, la sociología, la economía, y la pedagogía. Pensamos que su revisión es útil y práctica porque este concepto se ha convertido, en la presente década, en un principio articulador de las políticas públicas, entre ellas, las de educación, salud y vivienda, aspectos claves de los temas de desarrollo y pobreza. Es más, se ha convertido en una suerte de talismán cuya semántica es indiscutible y que, al contrario, se ha convertido en un lugar común. Nuestra tesis sostiene que no es sostenible que la política pública se articule sobre la base de la equidad sino de la justicia. A ello dedicamos nuestra reflexión.

* El autor es Doctor en Educación por la Universidad de Salamanca (1997) Magister en Filosofía por la Universidad Austral de Chile (1995), discípulo de Jorge Millas y ha estudiado profusamente el pensamiento del filósofo Vasco contemporáneo Xavier Zubiri Alapategui. En la actualidad es académico del Departamento de Educación, Facultad de Educación y Humanidades en la Universidad de la Frontera y se desempeña como coinvestigador en un Proyecto Fondef denominado "Diseño de una currícula, cultural, tecnológico y productivo" que ejecuta la Pontificia Universidad Católica de Chile en Villarrica.

1. Está extraído de la tesis doctoral del autor, inédita, en el capítulo denominado "Precisión conceptual y semántica al concepto de equidad. Págs. 57-79. Tesis denominada "Política educativa y equidad en América Latina. El caso de Chile: 1965-1994". Universidad de Salamanca, España, 1997.

Con todo, reconocemos que el concepto es dócil, flexible y adaptable a las diversas circunstancias en que está operando; de ahí que su uso universal paraliza su examen; hay una suerte de asentimiento universal tácito en torno al concepto, convertido ahora en un principio y que como tal guía y orienta el quehacer de la política. Sin embargo, creemos que desde la academia no podemos quedar indiferentes frente a ello y que, al decir de Jorge Millas, la academia debe necesariamente comprometerse con el devenir de la sociedad en la que está inserta y no constituirse en una suerte de "Torre de marfil", aséptica frente a los problemas que le circundan so pretexto de mantener la pureza de la investigación científica.

En consecuencia, las reflexiones que presentamos buscan introducir un fundado escepticismo frente a la aplicación del concepto de equidad, como principio redistributivo de insumos con el fin de hacer más eficaz el quehacer pedagógico y, por consiguiente, generar la anhelada igualdad de oportunidades. Pensamos que la educación y la pedagogía debe hacer lo suyo, lo que le es "en propio", como diría Zubiri, pero no estamos —desde ella misma— legitimados a convertirla en una "Caja de Pandora", una "Panacea" donde quepan y se curen todos los males de nuestra sociedad contemporánea en el continente.

Finalmente, quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a la Sociedad Chilena de Filosofía Jurídica y Social por haber abierto este espacio tan necesario de reflexión en un momento de anemia intelectual que sufre nuestra sociedad, recuperar la responsabilidad social del quehacer académico y universitario implica necesariamente la apertura de espacios como este, libres de todo compromiso y responsividad, que estimulen la discusión, la creatividad y el rigor.

La controversia entre Equidad y justicia

La filosofía jurídica ⁽²⁾ aporta un caudal inmenso de reflexiones acerca de la naturaleza jurídica de la equidad. En efecto, desde las más diversas escuelas (iusnaturalistas y iuspositivistas) el tema de la equi-

2. Friedrich, Karl J.: *La filosofía del derecho*. México (Segunda reimpresión), 1978 Fondo de Cultura Económica; Radbruch, Gustav: *Introducción a la filosofía*

dad queda circunscrito en el más amplio de la justicia y del bien. Ya Platón, Aristóteles, Santo Tomás, Leibniz, Kant, etc., plantean la equidad como una forma peculiar de justicia que está sobre el derecho. Esto es lo esencial. Veamos, sumariamente, las tesis que han trasvasado los siglos hasta nuestros días.

La justicia, en efecto, se halla inextricablemente vinculada a la filosofía del derecho. Este es el ámbito privilegiado de reflexión; se trata, pues, de una reflexión eminentemente axiológica, de discernimiento valórico insito en una sociedad.

Ya el viejo Aristóteles trató el tema de manera explícita en su *Ética Nicomaquea*, principalmente en el Libro V, *Teoría de la Justicia*. La equidad ⁽³⁾ en la cultura Helénica ciertamente adquiere matices muy peculiares, sin embargo, veremos cómo sus rasgos esenciales se mantienen vigentes hasta el día de hoy; como diría mi profesor D. Gastón Gómez Lasa: "y nuevamente los griegos", es así porque su referente es inequívoco.

Un trato equitativo supone la consideración de una ética social aplicada por la conciencia moral, a su vez, inspirada en un ideal de justicia que muchas veces quedaba al margen del derecho vigente, como lo antijurídico o, por lo menos, lo metajurídico. Así, equidad se asoció a la indulgencia, benevolencia o gracia ⁽⁴⁾. Se sostiene que: "La equidad es (...) no algo diferente a la justicia, sino, con todo rigor, la justicia del caso concreto..." ⁽⁵⁾. Platón, por su parte, también respalda esta interpretación al sostener que la equidad es un elemento de la justicia ajeno al derecho positivo.

del derecho. México, Fondo de Cultura Económica (tercera edición, 1965); Stone, Julius: *El derecho y las ciencias sociales en la segunda mitad del siglo*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973; Ross, Alf: *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires, Editorial Universitaria (cuarta Edición), 1977; Gómez Robledo, Antonio: *Meditación sobre la justicia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1963. Friedrich, Karl J. & Chapman, J. (Comp.): *La justicia*. México, Trillas, 1975.

3. Etimológicamente, tanto en su raíz griega como latina, derivan de igualdad: Sin embargo, observaremos luego como equidad se asocia más a justicia porque implica, esencialmente y en determinadas circunstancias, un trato desigual.

4. Gómez Robledo, A. *Opus cit.*, págs. 78-84.

5. *Idem*, pág. 80.

Sin embargo, el ámbito estricto de lo equitativo es el derecho aunque sea una forma peculiar del mismo, puesto que la norma general suele fallar en algunos casos concretos no por la negligencia del legislador, la ley o el juez, sino por la naturaleza misma de las cosas.

En la actualidad, la voz "equidad" contenida en el Diccionario de la RAE señala en la acepción N° 2: "...propensión a dejarse llevar o a fallar por el sentido del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley"; también en su acepción N° 3: "Justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva" (6). Ambas acepciones refuerzan la tradición filosófica-jurídica. A su vez, el italiano Norberto Bobbio coincide que el principio de equidad da al juez cierto margen de maniobra respecto de la ley positiva (7).

En Chile, el polifacético intelectual venezolano-chileno Andrés Bello, propugnaba la aplicación de la ley atendiendo a su espíritu más que a la letra, indagar la intencionalidad última del legislador y conjugándola con las circunstancias concretas de su aplicación. Creemos que es otra forma de asumir la justicia para el caso concreto, mas no general.

No obstante, la discusión moderna del concepto que nos ocupa revela rasgos más complejos, entre ellos, los que se deducen de la Seguridad Jurídica (8). El quid de la cuestión estriba en que la aplicación de la equidad supone una contravención de otro principio, el de la "igualdad ante la ley". En breve fórmula, este problema consiste en que supo-

6. RAE, Diccionario de la Lengua Española. Madrid (decimonovena edición), 1970, pág. 549.

7. Bobbio, N.: Teoría General del derecho. Madrid, Debate (1954), 1956, especialmente, véase el Cap. II La Justicia, págs. 32-35, además en la cuestión denominada "Juicio equitativo", págs. 178 y 224, respectivamente. También el español, Peces Barba, Gregorio: Introducción a la filosofía del derecho. Madrid, 1983, especialmente el Cap. VII, págs. 305 a 330.

8. Ross, Alf. Sobre el derecho y la justicia.: Buenos Aires, Editorial universitaria, 1977, especialmente, considérese los capítulos I, X y XII; también en Radbruch, Gustav. Introducción a la filosofía del derecho. México, Fondo de Cultura Económica, 1965, especialmente, el Cap. II, pág. 39.

niendo la equidad una vía excepcional del derecho, la seguridad jurídica no es la seguridad del derecho sino la seguridad que el derecho nos confiere al asegurar la persona y los bienes (9). Se sostiene, además, que: "...la exigencia de la seguridad jurídica sólo puede ser cumplida mediante la positividad del derecho" (10). Sin embargo, más adelante, el mismo autor nos da la razón al señalar que "la médula de la justicia es la idea de igualdad...", sin embargo, agrega, "...la justicia entraña una tensión incancelable: su esencia es la igualdad; reviste, por tanto, la forma de lo general y aspira siempre, no obstante, a tener en cuenta el caso concreto y al individuo concreto, en su individualidad. Esta justicia proyectada sobre el caso concreto y el hombre concreto recibe el nombre de equidad" (11). El matiz por el cual pasa de la aspiración de la generalidad a la particularidad parece sugerir en Radbruch una tensión, como la llama el mismo autor, incancelable.

Con todo, la equidad no es nunca alcanzable por completo, no se realiza completamente y opera como utopía, como horizonte de justicia sin serlo jamás concretamente; podríamos afirmar, efectivamente, que no es sino un espejismo de justicia. Por cierto, si seguimos el hilo de la dialéctica anterior, la justicia individualizada implica una contradicción consigo misma, pues ella exige normas generales, de amplia y universal aplicación. Pero el mismo Radbruch sugiere que la forma más idónea para aplicar equidad dentro de la justicia y no fuera de ella, es mediante la compensación (12). He aquí una idea que tendrá consecuencias insospechadas para el ámbito educativo y que fue profusamente recomendada por Törten Husen y, más aún, practicada en la reforma educacional sueca de Olof Palme.

Alf Ross, por su parte, elude la expresión equidad, concuerda, sin embargo, que la idea de igualdad —que para este caso viene a ser lo

9. Radbruch, G. Opus cit., pág. 40.

10. Ibidem.

11. Idem, Pág. 78.

12. Radbruch, idem, pág. 261.

mismo— debe ser entendida en sentido relativo; sostiene que ello: "...significa que, como requisito previo para la aplicación de la norma de igualdad, y con independencia de ella, tiene que haber algún criterio sobre qué es lo que ha de ser considerado como igual. En otras palabras, la demanda de igualdad contenida en la idea de justicia no está dirigida en forma absoluta a todos y cada uno, sino a todos los miembros de una clase determinados por ciertos criterios relevantes" (13). Esto nos recuerda la antigua expresión que encarnaba a la justicia: "a cada uno lo suyo" y cuyas consecuencias se han expresado en cuatro máximas que históricamente han tenido prevalencia como criterios diferenciadores de grupos y circunstancias, a saber: "a cada uno según su mérito" (Meritocracia); "a cada uno según su contribución" (Plutocracia); "a cada uno según sus necesidades" (Democracia); y "a cada uno según su rango o condición" (Aristocracia).

En nuestro caso, "a cada uno según sus necesidades" se acerca de manera más ostensible a nuestros fines y que podríamos traducir también como "a cada uno según sus posibilidades" que es, a nuestro juicio, el criterio ético por excelencia.

Por consiguiente, y para terminar la paradoja entre seguridad jurídica e igualdad, entendida como equidad —su concreción diferenciada se resuelve al aplicar un criterio diferenciador con igualdad, esto es, estableciendo un criterio: ingresos, posibilidades, estado, etc., debiendo ser aplicado uniformemente para cumplir el requisito de regularidad y racionalidad que exige la norma positiva.

No es de extrañar la conflictividad política e ideológica implicada en la idea de justicia en sentido relativo. Ross nos advierte sobre acerca de la manipulación de esta conflictividad, al decir: "Invocar la justicia es usar un arma demasiado efectiva y demasiado convincente desde el punto de vista ideológico, para que abriguemos la esperanza de que los estadísticos, los políticos y los agitadores, aun cuando perci-

13. Radbruch, G. Opus cit., págs. 261-280. Observaremos, a continuación cómo estas excepcionalidades son recogidas por los especialistas en educación reunidos en la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en Marzo de 1990.

ban la verdad, se atrevan a pactar el desarme en este punto (...). Es muy fácil creer en las ilusiones que excitan la emoción estimulando las glándulas suprarrenales" (14). Podemos observar cómo en América Latina y, particularmente, en Chile, la utilización del concepto de equidad como principio articular de políticas públicas asume la suerte de un amuleto ideológico en el que descansan muchas sino todas las soluciones a los conflictos sociales, y esto, sostenemos es una falacia.

Aunque el tema es apasionante, no podemos sino apenas dejarlo enunciado. Queda, pues dicho, la equidad es un principio asociado a la idea de igualdad contenida de manera esencial en la justicia, fin de todo derecho natural y positivo. Particularmente, en nuestro caso, equidad se asocia con el criterio de compensación basado en la satisfacción de necesidades básicas (vivienda, salud, educación) según las posibilidades de las poblaciones beneficiadas.

Insuficiencias del concepto de equidad como principio distributivo

Las características esenciales del concepto de equidad, utilizado como principio redistributivo, son las que se derivan de su intelección como "discriminación positiva"; así, los programas sociales amparados bajo este principio se caracterizan por los siguientes rasgos:

- Estar focalizados, es decir, atender a un segmento predefinido de beneficiarios elegidos según rangos de vulnerabilidad social;
- Tener carácter provisional, esto es, ser transitorios en el tiempo, mientras se palia la necesidad más urgente, sin importar que dicha respuesta sea efímera;
- Privilegiar el carácter cuantitativo a la necesidad y no la calidad de la respuesta.

En suma, la focalización, la transitoriedad y la baja calidad son, a mi juicio, rasgos definitorios de los programas amparados en la equidad social. Ejemplos podemos dar muchos, sólo a título de muestra: las

14. Ross, Opus cit, pág. 268.

"casetas sanitarias" o las "viviendas sociales" en los programas habitacionales; los "subsidiarios de viudez", "...de orfandad", etc..

La insuficiencia, a nuestro juicio, radica en un uso retórico del concepto de equidad. Ello es así porque en su sentido más primigenio —ya señalado— estaba asociado a situaciones particulares y concretas, por lo tanto, fáciles de acotar y definir; en la actualidad la pobreza en América Latina y, particularmente en Chile, no es una realidad particular sino general pues afecta a grandes segmentos sociales que incluyen por cierto toda la gama de pobreza, heterogénea y relativa, medible cuantitativamente: "pobreza dura": aquella que generacionalmente se transmite y cuyo círculo es difícil de romper; "pobreza habilitada": que corresponde a trabajadores con cierto grado de capacitación, pero cesantes; "indigencia" o "pobreza extrema" con carestía absoluta de bienes y servicios; "pobreza urbana" o "pobreza marginal"; "pobreza rural", "pobreza indígena", etc. Cualesquiera sean la acotación o connotación de la pobreza, ella es irredargüible en nuestro entorno.

La justicia, el revés de la equidad, implica un trato que considere continuidad en el tiempo, estructuras y condiciones que permeen su aplicación, de ámbito generalizado, que considere lo cualitativo o, como señala Amartya Sen, la consideración del universal uso de derechos y oportunidades que las sociedades confieren a sus ciudadanos. Esta aceptación de justicia supone mejores perspectivas de promoción social y personal, generando capacidades en las personas, capitalizando las posibilidades a través de las oportunidades sociales. La equidad, al contrario, sigue suponiendo criterios compensatorios asistencialistas y paternalistas que se aplican bajo la fórmula de "política subsidiaria", de la conformación de redes "públicas" y "privadas" y, ahora también de redes "mixtas" de ayuda solidaria con el prójimo: "trabajo para un hermano", "techo para todos", "fondos concursables", programa "entre todos", etc. Se presenta el grave problema que se han trastocado los paradigmas de acción política y social; lo que antes era propio de la dimensión social de la religiosidad personal, de la filantropía —propia de instituciones benéficas—, de altruismo social, se convierte ahora en piedra angular de la política pública y ello nos parece una falacia de proporciones. El Estado, en realidades como las nuestras (latinoamericanas), no debe renunciar a su función de generar bases justas de realización personal

para los ciudadanos; distinto es el caso de sociedades desarrolladas donde hay una base universal homogénea de promoción social, herencia del ya en retirada paradigma "Estado del Bienestar", allí caben ciertamente políticas subsidiarias, de asistencialidad porque están verdaderamente focalizadas a grupos marginales de la sociedad.

Equidad educativa

Dada las enormes confianzas que se han depositado en la educación como dispensadora de ámbitos de posibilidades de desarrollo personal y social, nos vamos a adentrar en ella para sacar a luz, la ineficacia del concepto de equidad. En efecto, la aplicación de éste principio a la acción política concreta, en consecuencia, debe estar iluminada por la semántica que arranca de su origen, esto es, de la filosofía jurídica. No considerar su sentido más primigenio, implica la utilización de un concepto vacío, polisémico, retórico y sin asidero axiológico que, teóricamente, lo sustente. Desde esta mirada, pues, vamos a entrar al campo educativo y la implicación que nuestro concepto ha tenido en ella.

El estado actual de la cuestión tiene su origen en las propuestas de la CEPAL y de la Comisión Interinstitucional WCEFA⁽¹⁵⁾ y en la cual confluyen los siguientes organismos internacionales: PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL. Partamos por la primera vertiente, se sostuvo por parte de la CEPAL⁽¹⁶⁾, en lo sustancial, que el desarrollo y el crecimiento, así como la transformación productiva no puede estar ajena a una redistribución de los beneficios que ella reditúa. Una de las formas privilegiadas de redistribución es la universalización de la escolarización, la ampliación de la cobertura de los sistemas educativos en sus distintos niveles y el cuidado por la calidad de los apren-

15. WCEFA: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Nueva York, 1990. Documento de referencia. PNUD, UNESCO, UNICEF, BANCO MUNDIAL. Versión española: UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.

16. CEPAL. Transformación productiva con equidad. (1990), Santiago de Chile; CEPAL/UNESCO Educación y Conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad. (1992) Santiago de Chile.

dizajes; desde aquí se "reincrustan" consideraciones de la década de los sesenta, particularmente, desde la Economía de la Educación, la teoría del "Factor Residual" o también llamada del "Capital Humano" o como se le denominó en sus orígenes la teoría del "Factor X" (17); y las optimistas consideraciones de la sociología de la educación, particularmente, aquella que sostiene que la educación constituye uno de los mecanismos más eficaces de movilidad y promoción social. Así, cual Ave Fénix, se desempolvan hipótesis claramente superadas por la experiencia educativa de nuestro entorno latinoamericano. Tomemos, por ejemplo, la mutación en la concepción del "gasto" público en educación al de "inversión" que se sustentó en las teorías desarrollistas, de promoción social y del Capital humano.

En palabras de Juan Gómez Millas, Ministro de Educación en 1965: "La educación fue siempre altamente deseada, pero desde el punto de vista económico y social fue considerada un privilegio o un lujo; y, por esto, en un periodo largo de nuestras llamadas democracias burguesas, fue estimada como un consumo. En realidad, es un consumo, una inversión, con las características, como inversión de alcanzar los más altos rendimientos efectivos. (...). La noción de capital humano, que han desarrollado los economistas, penetra, así, en el estudio de los problemas de la educación y, junto con ella, en los métodos y técnicas de lo que se ha llamado la planificación, especialmente cuando se trata de vincular el desarrollo educacional con el desarrollo económico y social" (18).

Queda clara la reciprocidad entre economía y educación, se remiten una a otra con referencias al crecimiento y al desarrollo. Se trata, ciertamente, de una lectura mecanicista y causalista que tras largas décadas se ha mostrado falaz.

Desde la segunda vertiente, la Conferencia Intergubernamental de Jomtien, celebrada en Tailandia, a principios de los noventa, se sos-

17. Es el caso de Schultz, en Chicago y Hemrig, en Hamburgo.

18. Cámara de Diputados, Ponencia del Ministro de Educación Pública D. Juan Gómez Millas, Legislatura Extraordinaria. Sesión 32ª. En Miércoles 15 de diciembre de 1965.

tienen a lo menos ocho variables que expresan inequidades, a saber: pobreza; género; lugar (rural/urbano/periferia); identidad religiosa, étnica o lingüística, y, los impedimentos físico o mentales (19). El despliegue analítico de todas ellas ocuparía mucho espacio, por ahora nos basta señalar que, como propuesta de solución, también se recomiendan programas focalizados, pero también se advierte que cuando dichos rasgos de inequidad se presentan juntos, como ocurre en nuestro entorno, la situación se vuelve dramática: ser pobre, rural e indígena puede pasar a constituir una desventaja y obstáculo casi insalvable. A dicha solución no caben medidas sólo compensatorias, sino estructurales. El documento, sin embargo, propone medidas parciales de compensación, a saber: "No debe haber conflicto entre la equidad y la eficiencia, porque el logro de los objetivos debe definirse claramente en términos de equidad. El logro de objetivos de equidad requiere intervenciones específicas y una aceptación del hecho que, a largo plazo, se necesitan probablemente recursos y medidas compensatorias para que algunos grupos superen sus desventajas en las condiciones previas, en el acceso, en la terminación y en los resultados obtenidos en la enseñanza primaria (...). La equidad en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje puede tener un costo, pero a largo plazo ese costo será para la sociedad menor que la continuación de las desigualdades" (20). Pensamos que es un error suponer que una medida compensatoria puede de suyo eliminar la condición de inequidad cuando ella afecta al ser de la persona y no a su estar o condición; se trasluce aquí un reduccionismo inaceptable.

Por su parte, desde el ángulo sociológico, por citar sólo un ejemplo, por medio de la pregunta que hace Alonso Hinojal (21) ¿Hasta qué

19. WCEFA: Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Nueva York, 1990. Documento de referencia. Primera versión española por UNESCO/OREAL, Julio, de 1990, Santiago de Chile.

20. Idem, pág. 60-61.

21. Hinojal I., Alonso: Educación y sociedad. Las sociologías de la educación. Madrid, CIS/S.XXI (1980) 1991. Particularmente, el Capítulo denominado "Funcionalismo Crítico Reformista. El gran debate de la igualdad de oportunidades", págs. 92-105.

punto la educación cumple con las funciones que se le asignan? En efecto, los ideólogos igualitaristas o igualitarios impelen a revisar el concepto de educación y cambio social, educación e igualdad de oportunidades y educación y movilidad social (Durkheim, Weber, Parson). El debate estuvo, en su momento más álgido, marcado por la polémica entre el Informe Coleman (22) y su refutación, Jencks; además, las matizaciones realizadas por Husen en Suecia; de Boudon en Francia y Douglas en el Reino Unido. En lo sustantivo, podemos resumir el resultado de la polémica, a saber: que, desde la vertiente, sociológica, "...demostrar que la igualación de oportunidades educativas no significaría mucho en la reducción de las desigualdades económicas o en el alivio de la pobreza (23)".

Coincidimos plenamente con Jencks al sostener que debe invertirse el paradigma del Capital Humano, a saber: que la educación no es un medio sino un fin en sí misma; debe abandonarse el modelo de fábrica y evaluar su acción según estándares diversos y no uno sólo. Con esto se estaba cuestionando sobre la base la eficacia de las reformas educativas como estrategias de igualdad social. No entraremos a la cuestión metodológica (24) de si las cifras obtenidas por los estudios permitirían las afirmaciones hechas tanto por Coleman o Jencks, sino tan sólo dejar esbozada la polémica porque es ella, en su conjunto, la que ilustra nuestra afirmación, cualesquiera sea la posición que adoptemos frente a las dos posiciones, a saber: el renacimiento de una vieja teoría y que no hay un aporte novedoso en la aplicación del principio de equidad, sobre todo, en las consecuencias que conlleva, como intentaremos demostrar.

Desde la filosofía social, matices importantes a la polémica los aporta Torton Husen, al establecer fases y categorías diferentes que expli-

22. Coleman Report, 1966.

23. Jencks, Christopher: "Inequality in retrospect", en *Harvard Educational Review*, Vol. 4, 1973.

24. Cuestión que sí realiza Goodland J., I. "Equality of educational opportunity: a value perspective", Hamburgo, 1978.

citan igualdad de oportunidades en la educación, ellas son: la posición más conservadora equivalente a la llamada "teoría de los dones" y que fundamenta sistemas selectivos y meritocráticos, de los cuales no estamos exentos en nuestro entorno; en segundo lugar, desde la concepción liberal se postula la posesión de talentos innatos de los más dotados y que el sistema debe propiciar eliminando los obstáculos, objetivo principal de las reformas educativas; y, finalmente, la posición asumida por el funcionalismo reformista que sostiene que en una sociedad competitiva, posición liberal, juega a favor de los mejor situados socialmente; es lo que parece seguir ocurriendo.

Nos parece que ha habido una obcecada atención exclusivista en la educación como factor de crecimiento, desarrollo y promoción social sin atender a la complejidad estructural de nuestros países, a la multicausalidad de los fenómenos que a ella se le ha encargado resolver.

El principio de equidad aplicado a la educación, nuevamente ha surgido con fuerza y vigor, pese a que se ha demostrado falaz en las concepciones asumidas anteriormente: primero justicia en el acceso, en la retención; justicia como "libertad de elegir", léase descentralización; hoy, justicia como calidad, relevancia y pertinencia. Textos actuales (25) dan cuenta que el Ave fénix sigue "viva y volando".

Equidad y el capitalismo tardío

De acuerdo a las premisas de la economía de la educación, para ser competitivos en una economía abierta y globalizada, hay que estar "capacitados" con una flexibilidad tal que permita adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado. Así, el Estado debe ser el gran promotor de consensos educativos en los actores sociales, adaptando sus políticas al capitalismo tardío (26). Es la recomendación global que arranca de los organismos internacionales de desarrollo. Por consiguiente,

25. Schiefelbein, E. & Tedesco, J. C.: Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina. Buenos Aires, Santillana, 1995.

26. Garretón, Manuel A. La faz sumergida del Iceberg. Estudios sobre la transformación cultural. Santiago de Chile. Lom-Cesac, 1994.

no hay que ser muy perspicaz para observar que las riendas de la política educativa en Latinoamérica —al menos en sus orientaciones generales— la están llevando organismos de carácter económico. La capacidad de adaptarse a las cambiantes exigencias del mercado global y competitivo, a las circunstancias más difíciles incluidas las que exigen una desregulación del empleo, del mercado laboral a fin de que la “sociedad prospere”.

La antítesis, afortunadamente, no se deja esperar: “...debemos remar un poco contra aquellas corrientes que, en el debate latinoamericano sobre políticas educativas, subrayan sin más, la necesidad estratégica de adecuar el sistema educativo a las exigencias de economías que requieren altos niveles de producción y competitividad. A partir del reconocimiento de la importancia de éstos requerimientos, el enfoque no puede ser sólo económico-productivo dada la naturaleza de las transformaciones globales-culturales, epistemológicas y espirituales que vivimos y por los fines propios del sistema educativo y de los procesos de subjetivación que se desarrollan en él. Nos parece que no se debe tratar únicamente de adecuar las transformaciones educacionales a lo que técnicamente hemos llamado el capitalismo tardío, sin considerar la necesidad de alentar a los ciudadanos/as a enfrentar crítica y creativamente los desafíos de esta nueva época que van más allá, cultural y espiritualmente, de las necesidades de la actual fase de organización económica del capitalismo” (27). La educación no debe, ciertamente, estar al servicio de la posición y actualización económica del mercado; podríamos matizar y agregar, por lo menos, “no sólo a ello”.

Las desigualdades educativas, en consecuencia, son mucho más profundas que las meramente económicas y las trascienden; la meritocracia, permeable a través de becas, es mera casuística, si se compara con la regularidad de los que acceden y los que egresan en los distintos niveles del sistema escolar, particularmente, en el nivel superior.

27. Osorio V, Jorge et al: La construcción de las políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y modernidad crítica en Bolivia, Chile, México y el Perú. Lima. Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), 1995.

Los modelos de democracia que asuman los países de la región favorecerán u obstaculizarán la equidad en la distribución social de los conocimientos. Los mecanismos de participación social, de desarrollo local determinarán estilos de hacer democracia y, en consecuencia, de enfrentar problemas y necesidades sociales.

Definitivamente, la democratización del saber por parte de los grupos de población más pobres se ve mediatizada, reforzada, por la capacidad o incapacidad del sistema escolar para atraerlos y retenerlos en sus programas educativos, sean convencionales o no convencionales pero, sobre todo, porque las certificaciones y diplomas den cuenta una apropiación de dicho saber y ello funcione efectivamente como mecanismo de promoción social.

A modo de corolario

El recorrido que hemos realizado a través de distintas acepciones de equidad, sea jurídicas, sociológicas y económicas, nos ha puesto de manifiesto que la equidad como principio articulador de políticas públicas, particularmente, en educación, es un instrumento parcial de compensación que se ha revestido de distintos ropajes de acuerdo al grado de madurez alcanzado por los sistemas educativos públicos y al contexto en que se hallen: asistencialidad (condiciones básicas: alimentación, vestuario, textos), acceso (matrícula), participación-libertad (gestión) y compensación (insumos); sin embargo, lo medular sigue en pie: la equidad es una particular, no general, forma de justicia, asociada con la gracia, asociada con la benevolencia hacia los miserables, marginados y pobres. Tiene la ventaja de ser un principio extraordinariamente dinámico, porque admite connotaciones diversas y aparece incuestionado en el discurso público, salvo algunas excepciones (28).

En este contexto, para concluir, sostenemos que la educación es una condición básica, necesaria, pero claramente insuficiente para pro-

28. Coraggio, José Luis.: “La propuesta del Banco Mundial para la educación: ¿Sentido oculto o problemas de concepción?”, en Revista Latinoamericana de educación y política. *La Piragua*. Santiago de Chile, N° 11; 2° semestre de 1995, págs. 85-108.

veer movilidad social, para proveer desarrollo y redistribución del crecimiento y de la riqueza; en consecuencia, la educación, por sí sola, no resuelve las descompensaciones estructurales en la sociedad, de los cuales la educación no es sino sólo refractaria; la compensación equitativa retarda una solución más integral de la pobreza; el ejercicio ciudadano pleno debe ampararse no sólo en más educación sino en mejores condiciones estructurales que hagan posible todo aquello que el ejercicio de la educación, necesariamente, involucra; por lo tanto, proponemos recuperar el sentido más primigenio de justicia como sustento teórico que respalde y dé cuerpo a las políticas públicas.

En definitiva, concluimos que la equidad, entendida como solidaridad, benevolencia y gracia, no sustituye en ningún caso a la justicia, al contrario su uso en la política pública constituye una falacia que afecta al bien común.

EL DERECHO CHILENO FRENTE AL FACTOR RELIGIOSO: LA POSIBILIDAD DE UN DERECHO ECLESIASTICO DEL ESTADO DE CHILE *

CARLOS SALINAS ARANEDA **

“En la órbita de la Tierra hay parhelio y perihelio: un tiempo de máxima aproximación al Sol y un tiempo de máximo aislamiento. Un espectador astral que viese a la Tierra en el momento en que huye del Sol pensaría que el planeta no había de volver junto a él, sino que cada día, eviternamente, se alejaría más. Pero si espera un poco, verá que la Tierra, imponiendo una suave inflexión a su vuelo, encorva su ruta, volviendo pronto junto al Sol, como la paloma al palomar y el boomerang a la mano que lo lanzó. Algo parecido acontece en la órbita de la historia con la mente respecto a Dios. Hay épocas de *odium dei*, de gran fuga lejos de lo divino, en que esa enorme montaña de Dios llega casi a desaparecer del horizonte. Pero al cabo vienen sazones en que súbitamente, con la gracia intacta de una costa virgen, emerge a sotavento el acantilado de la divinidad. La hora de ahora es de este linaje, y procede gritar desde la cofa: ¡Dios a la vista!” (1).

* Este trabajo forma parte de la investigación Fondecyt 1990614-1999 de la que el autor es investigador principal.

** Profesor en la Universidad Católica de Valparaíso y en la Universidad de Chile.

1. J. Ortega y Gasset, *Dios a la vista*, en *El espectador* VI (1927).