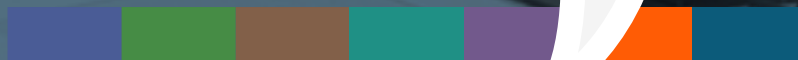


DIÁLOGOS
REGIONALES
PARA EL PROCESO
CONSTITUYENTE



DIÁLOGOS
REGIONALES
PARA EL PROCESO
CONSTITUYENTE



1er ciclo de Charlas:

Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente

Organizado por:

Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

Secretaría Ejecutiva Diálogos Regionales:

Por la Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR)

Pamela Suárez H.

José A. Ábalos K.

Por la Biblioteca del Congreso Nacional

Carolina Salas P.

Arturo Sáez Ch.

Marco Campos P.

Por la Academia Parlamentaria

Fabiola Barahona U.

Juan Veglia Q.

Marco A. Sepúlveda M.

Edición: Claudia Poblete O.

Diseño y Diagramación: Camila Rojas A. y Osvaldo Fernández F.

ISBN 978-956-7699-35-3

Enero de 2021

Universidades Regionales y el Proceso Constituyente

Entre septiembre y octubre de 2020, con participación ciudadana, se llevó a cabo el “Primer Ciclo de Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente”. Esta iniciativa fue fruto del trabajo colaborativo entre instituciones que, abrieron un espacio para un diálogo amplio, transversal diverso y democrático para hablar sobre el futuro de Chile y sus regiones.

Un país cognitivamente tan centralista como el nuestro, requiere la participación desde la diversidad territorial, desde los particularismos, las miradas y visiones multidisciplinarias, las características socioculturales de las personas que habitan nuestra compleja geografía. Dicha iniciativa congregó a la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Agrupación de Universidades Regionales de Chile (AUR), a través de sus Facultades de Derecho y distintos actores sociales, políticos y económicos de las regiones.

Este primer ciclo contempló la realización de siete encuentros virtuales, abiertos a la comunidad y que, fueron un espacio de información, diálogo ciudadano, pensamiento crítico y reflexión, aportando la mirada regional al Proceso Constituyente que vive actualmente nuestro país. Sin duda, esta iniciativa viene a complementar la clásica mirada centralista que ha caracterizado la historia constitucional de Chile.

Los siete encuentros abordaron temas imprescindibles para el proceso que vive el país como: estructura y formas de Estado, sistemas de gobierno, fines y roles del Estado, derechos fundamentales, políticos, sociales, económicos y culturales, con énfasis en descentralización, género, medio ambiente, minería, recursos hídricos, educación, seguridad social, Estado social y democrático, salud, entre otros.

Las exposiciones estuvieron a cargo de destacados (as) académicos (as) de las universidades regionales, especialistas de la Biblioteca del Congreso Nacional, senadores y diputados según zona y región. Cabe destacar a las universidades organizadoras: U. Católica del Norte (UCN); U. de Atacama (UDA); Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV); U. de Valparaíso (UV), U. de Talca (UTALCA); U. de La Frontera (UFRO); y U. Austral de Chile (UACH). Distinguimos también, las intervenciones de rectores y autoridades universitarias que aportaron realidad, experiencia y visiones de futuro, como también a académicos/as especialistas que dieron a conocer investigaciones y propuestas sobre diversos temas que debe contemplar una carta magna con impronta territorial.

Participación destacada tuvieron los especialistas de la BCN que, en cada encuentro hicieron una fundada introducción al tema señalando antecedentes históricos, socio políticos, jurídicos y de derecho constitucional comparado.

La Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados con apoyo de la BCN logró que, en cada evento expusieran parlamentarias(os) que pusieron generosamente a disposición sus visiones, estudios y experiencia viva, representando a sus respectivos territorios. Agradecemos la paridad de género y la transversalidad de las/ los parlamentarios/as que nos regalaron su conocimiento y valioso tiempo. Este fue un diálogo fecundo, robusto, fluido y dinámico, que a partir de preguntas y comentarios logró que académicos y parlamentarios profundizaran en conclusiones y propuestas.

Las ideas centrales y contenido emanados de este Primer Ciclo de Diálogos Regionales, fueron compilados en el presente documento que queda a disposición de la ciudadanía en las plataformas webs de BCN, Academia Parlamentaria y AUR, convirtiéndose en un antecedente para el Proceso Constituyente que se encuentra en desarrollo.

El éxito alcanzado en este Primer Ciclo de Diálogos Regionales Para el Proceso Constituyente evidencia la importancia del trabajo colaborativo

y multidisciplinario en la elaboración de material de apoyo y consulta para todos/as quienes tengan interés en este importante tema para Chile.

Hemos visualizado un segundo ciclo de encuentros, en el que se convoque a la ciudadanía a través de consejeros regionales, alcaldes, concejales, líderes de opinión y organizaciones de la sociedad civil, ampliando así la mirada local sobre el tema, procurando una participación más amplia. Este es un ejercicio democrático que, como siempre, contará con el aporte y compromiso de las comunidades académicas regionales de nuestras universidades comprometidas con el desarrollo de los territorios.



Patricio Sanhueza Vivanco

Presidente

Agrupación de Universidades Regionales de Chile AUR.



Los **Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente**, son expresión reciente de las actividades de colaboración que, desde hace ya más de tres años, realizan la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y la posterior incorporación de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, en un esfuerzo conjunto por atender el interés de las parlamentarias y parlamentarios por escuchar al mundo académico de las regiones. En sus inicios, esta iniciativa de vinculación institucional estableció un compromiso entre BCN y las 22 bibliotecas de las Facultades de Derecho de las universidades miembros de AUR, cuyo eje estuvo en la necesidad de facilitar el acceso de estudiantes en práctica pertenecientes a sus escuelas, en la labor diaria de la Biblioteca. Simultáneamente, se asume la tarea de incentivar el intercambio de experiencias profesionales y académicas entre quienes gestionan el quehacer docente, investigativo y bibliotecológico de las universidades regionales y los equipos de analistas e investigadores de la BCN, en beneficio de las técnicas legislativas que garanticen la certeza jurídica requerida e indispensable en el resguardo del patrimonio legislativo del país.

En paralelo, el Congreso Nacional vivió su primera legislatura elegida por sistema proporcional a partir de 2018, un hito que abrió espacios de reflexión marcados por un debate político e ideológico más amplio y diverso. En esta situación, se reveló la importancia de lo territorial como un espacio donde naturalmente se desenvuelve el quehacer parlamentario, y donde las Universidades Regionales toman una

importancia estratégica como entes que tienen mucho que decir y hacer en el marco del desarrollo regional. La conciencia de esta complejidad adquiere mayor visibilidad producto del debate y aprobación, en la anterior legislatura, de la Ley de los Gobiernos Regionales que transfiere capacidades administrativas y políticas a las entidades regionales. Además, por primera vez la figura del Gobernador que sustituye al Intendente designado centralmente, será elegido por voluntad popular, dándose inicio así a un proceso que desafía la capacidad de la gestión pública en el territorio.

Este contexto permite comprender el por qué la iniciativa de los diálogos encontró la disponibilidad y el entusiasmo de los equipos académicos de las universidades regionales, en la demanda por generar un escenario de diálogos para el Proceso Constituyente que diera cuenta de la coyuntura plebiscitaria que movilizaba al conjunto del país, y que, en su primera etapa, se resolvió el 25 de octubre de 2020. Esta situación, se proyectará durante los años 2021 y 2022 dadas las diversas y complejas exigencias que van a surgir con la instalación de los gobiernos regionales, de las transformaciones que ocurran en el marco constitucional del país y de las expectativas y requerimientos que surjan desde los territorios, donde las universidades tendrán un importante rol que jugar.

Si bien las temáticas propuestas fueron acotadas, cada una de ellas destacó por ser parte de aquella realidad que ha sido objeto preferente del trabajo académico vinculado con su territorio. Por ejemplo, el debate por el sistema presidencial, la descentralización y sus eventuales modificaciones, fue abordado a lo menos en tres eventos. Similar relevancia tuvieron los temas asociados a garantizar los derechos sociales, tanto en su dimensión de género y no discriminación, como en su arista vinculada a salud y educación. Otra de las dimensiones consideradas fue el debate inicial acerca del marco constitucional que debería tener la explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, particularmente en zonas donde la actividad minera resulta central.

Cabe destacar que los eventos fueron diseñados en un marco compartido por las tres entidades que los patrocinaron y organizaron, las cuales activamente buscamos que estos Diálogos expresaran la diversidad política que marcaba la discusión plebiscitaria y cuya única exigencia fue el respeto y consideración mutua, más allá de las discrepancias que pudieran existir y que, de hecho, se hicieron visibles en distintos

momentos. En ese sentido, los expertos de la BCN que participaron en los Diálogos cumplieron la tarea de introducir la temática sometida a debate y describir cuáles han sido los elementos de legislación comparada que resultaban interesantes de relevar y eventualmente de considerar.

Asimismo, se priorizó dar cuenta de la paridad de género y del esfuerzo de integración y no discriminación al incorporar la lengua de señas como un elemento presente en cada caso. Finalmente, hay que destacar el esfuerzo comunicacional desplegado, lo cual permitió llegar a miles de ciudadanos que de otra forma no habrían podido acceder a dichos diálogos, al difundirse vía streaming, en vivo y en directo.

Por último, hoy se hace entrega del documento que recupera una versión transcrita de lo que fue cada Diálogo, en un esfuerzo complementario destinado a favorecer su difusión y disponibilidad a un amplio espectro ciudadano. Valga señalar que adicionalmente los Diálogos se encuentran disponibles en las correspondientes plataformas web de la Cámara de Diputados, del Senado, de las respectivas universidades, de la Biblioteca del Congreso Nacional y de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.



Manuel Alfonso Pérez Guíñez

Director

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile



Biblioteca del Congreso
Nacional de Chile / BCN

Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente: Un aporte de las Universidades regionales y del Congreso Nacional a la conformación de las identidades regionales en un contexto de cambio institucional

Las veintidós universidades regionales reunidas en la Agrupación de Universidades Regionales, AUR, propusieron a la Biblioteca del Congreso Nacional y a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputadas y Diputados, realizar un singular aporte al Proceso Constituyente convocado en el país tras el Acuerdo Político-Institucional del 25 de noviembre de 2019, acuerdo que ofreciera un cauce institucional a las movilizaciones sociales iniciadas un mes antes, el 18 de Octubre, y que se hicieran internacionalmente conocidas como el “Estallido Social” o, simplemente, como el 18-0.

Se buscaba encontrar en la discusión llevada a cabo desde las regiones y las comunidades universitarias -comunidades que muchas veces son parte medular de cada identidad regional-, un aporte con voz propia frente al múltiple y diverso diálogo social que tomó forma en el país en los meses posteriores al 18-0.

Se trataba sin duda de un desafío original y demandante, particularmente en el contexto de Pandemia y Crisis Sanitaria; pero no de uno nuevo: Un camino similar habían recorrido con bastante éxito las universidades regionales y el Congreso Nacional con ocasión del Proceso Constituyente convocado en 2016 por la entonces presidenta Michelle Bachelet .

En esta nueva oportunidad, no solo el sentido de urgencia impuesto por el “Estallido Social” era mayor , sino que la “coyuntura institucional”

acercó las fechas de dos elecciones muy diferentes entre sí, pero ambas de particular significación para las comunidades regionales: En abril de 2021 se elegirán por primera vez en Chile asambleístas para integrar la Convención Constitucional que deberá redactar una Nueva Constitución; y, también por primera vez en nuestra historia republicana, se elegirán Gobernadores Regionales, es decir, la autoridad ejecutiva de la región será, también por primera vez, representativa de la comunidad regional y no un delegado del poder central en la región.


Este verdadero “giro copernicano” en la concepción del poder estatal en Chile y su relación con las regiones, nos hace albergar -pese a las limitadas y hasta, para algunos, “indefinidas facultades” de la primera autoridad regional- la convicción de que el Proceso Constituyente ya iniciado con el contundente resultado del Plebiscito del 25-O, traerá también cambios profundos en las definiciones institucionales del país, en lo que dice relación con el desarrollo de las regiones, la descentralización y la transferencia de poder y recursos hacia ellas. Es por ello, precisamente, que el Acuerdo Político-Institucional al que hicimos referencia al inicio, considera un detallado calendario de etapas de ratificación que concluyen, justamente, en un Plebiscito Ratificatorio o “de salida”.

Es en este complejo y dinámico marco de referencia, en que se inscriben los siete Diálogos Regionales con que Universidades y Congreso quisimos aportar a una discusión que, aunque intensa fue siempre muy respetuosa y con un centro ineludible: Nuestro aporte se hizo con los ojos de las regiones y las temáticas que tan diversamente las definen. Ello se evidencia ya en el temario de los encuentros y el lector podrá reconocer ese particular punto de vista en las páginas siguientes, que recogen las intervenciones de los 20 académicos e investigadores de las siete universidades anfitrionas; de los siete asesores parlamentarios y expertos de la Biblioteca del Congreso Nacional que acompañaron todo el Ciclo; y en las presentaciones de los 12 diputadas y diputados que, con un concepto de pluralidad, representación local y paridad de género, expusieron en los diálogos que tuvieron lugar en las casas de estudio ubicadas en Valparaíso, Temuco, Valdivia, Antofagasta, Coquimbo y Talca. Cabe destacar la inauguración del Ciclo por parte de la presidenta del Senado, Adriana Muñoz.

Desde el punto de vista del contenido de los Diálogos Regionales, cabe destacar que los temas abordados fueron: el Sistema Presidencial y

la Descentralización; la opción de un Régimen Semipresidencial para Chile; la situación del Medio Ambiente, Minería y Recursos Hídricos en las denominadas “Regiones Mineras”; los Derechos Sociales y el Estado Social en una Nueva Constitución ; los Derechos Fundamentales, Género y Descentralización; el Derecho a la Salud y el Derecho a la No Discriminación, y, finalmente, la vigencia de la Opción Federal, para encarar el desarrollo regional en Chile.

Para la Academia Parlamentaria constituye un motivo de gran satisfacción haber participado en el impulso de los Diálogos Regionales por el Proceso Constituyente, materializando así el compromiso manifestado por el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, Diego Paulsen, y el Secretario General de la Corporación, Miguel Landeros; quienes desde el inicio del complejo proceso de cambio político e institucional que actualmente vivimos, han evidenciado su interés por contribuir a las grandes definiciones que nuestra Patria adoptará en los próximos meses, desde el ámbito del mandato institucional que le es propio a la Cámara de Diputadas y Diputados.



Marco A. Sepúlveda Medina

Director

Academia Parlamentaria

Cámara de Diputadas y Diputados de Chile

ACADEMIA
PARLAMENTARIA

CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE



INDICE GENERAL

	<i>Diálogo N° 1:</i> El sistema presidencial y la descentralización Universidad Católica del Norte15
	<i>Diálogo N° 2:</i> Régimen semipresidencial para Chile Universidad de Talca51
	<i>Diálogo N° 3:</i> Medioambiente, minería y recursos hídricos Universidad de Atacama79
	<i>Diálogo N° 4:</i> Estado social y derechos sociales en una nueva Constitución Universidad de Valparaíso109
	<i>Diálogo N° 5:</i> Equidad de género y descentralización en el proceso constituyente Universidad Austral de Chile135
	<i>Diálogo N° 6:</i> Derechos fundamentales: derecho a la no discriminación y Derecho a la salud Universidad de La Frontera171
	<i>Diálogo N° 7:</i> Opción federal Pontificia Universidad Católica de Valparaíso201

Diálogo N° 1:

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

(25 de septiembre de 2020)



ÍNDICE

Gonzalo Cortés Moreno , Moderador	18
Jorge Tabilo Álvarez , Rector Universidad Católica del Norte	21
Gabriela Dazarola Leichtle , Biblioteca del Congreso Nacional	21
Adriana Muñoz D'Albora , Presidenta del Senado	26
Kamel Cazor Aliste , Vicedecano Facultad de Derecho Universidad Católica del Norte	30
Diputado Marcelo Schilling Rodríguez , distrito N° 6, Región de Valparaíso.....	35
Diputado Francisco Eguiguren Correa , distrito N° 5, Región de Coquimbo.....	39
Elvira Badilla Poblete , Vicerrectora sede Coquimbo Universidad Católica del Norte	49



Ver video:

EL SISTEMA PRESIDENCIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Gonzalo Cortés, moderador

Muy buenos días a todos y a todas al presente evento

La presente es la charla inaugural del ciclo denominado “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria, la Agrupación de Universidades Regionales y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Norte.

Se trata de una actividad abierta a la comunidad cuyo propósito es erigirse en un espacio de reflexión, diálogo y debate sobre temas de relevancia constitucional en el contexto del proceso constituyente en el que se adentrará nuestro país. En nombre de los organizadores, sean nuestras primeras palabras una cálida bienvenida para todas las autoridades presentes, para nuestros expositores y para todos y todas las asistentes a este evento.

A continuación, para inaugurar este evento, se dirigirá a los presentes el señor Rector de la Universidad Católica del Norte, don Jorge Tabilo Álvarez.

Jorge Tabilo, Rector Universidad Católica del Norte

Muy buenos días a todas y todos.

Honorable Presidenta del Senado, doña Adriana Muñoz; señora Vicerrectora de Sede de la Universidad Católica del Norte, doña Elvira Badilla; Honorable Diputado por el Quinto Distrito don Francisco Eguiguren; Honorable Diputado por el Sexto Distrito don Marcelo Schilling; señor Vicedecano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica del Norte, don Kamel Cazor; señor Presidente de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), don Patricio Sanhueza, estimados rectores, autoridades parlamentarias y académicas presentes, señoras y señores, muy buenos días a todos.

Antes de comenzar estas pequeñas palabras quisiera decir que es muy gratificante para mi tener esta posibilidad de entregar este breve saludo. Primero, dar las gracias a nuestros directivos de la AUR, especialmente a Patricio, que están organizando estos encuentros que tan bien le hacen a nuestra región.

Este espacio de reflexión organizado por nuestras universidades regionales tiene como objetivo compartir diferentes relatos que nos permitan avanzar a una sociedad más justa, que, según mi opinión, es aquella que pone en el centro a la persona como un actor fundamental para avanzar hacia el desarrollo con equidad y justicia, en que se busquen los justos equilibrios entre lo público y lo privado.

Sin embargo, no puedo dejar de indicar que para nuestras universidades regionales el rol que juega el desarrollo territorial pasa necesariamente por una fuerte descentralización de nuestra nación, descentralización que debe tener como importante

pilar la distribución del conocimiento en forma equitativa, de manera de poder disponer de universidades regionales fuertes, que apoyen con conocimiento científico a nuestras autoridades regionales, para que tomen las mejores decisiones posibles, con el objetivo de mejorar así la calidad de vida de nuestra región.

Esta actividad, organizada en conjunto con la AUR, la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica del Norte, busca erigirse como un espacio de reflexión, diálogo y debate sobre temas de relevancia constitucional, en el contexto del proceso constituyente en el que se adentrará nuestro país el próximo 25 de octubre.

Estos diálogos regionales para el proceso constituyente se desarrollarán entre los meses de septiembre y octubre, teniendo sucesivamente como anfitrionas a la Universidad de Atacama, a la Universidad Católica del Norte, a la Universidad de Valparaíso, a la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, a la Universidad de Talca, a la Universidad de la Frontera y a la Universidad Austral.

A través de estos conversatorios, virtuales todos, abiertos a la comunidad, se analizarán diversos temas vinculados al eventual proceso de elaboración de una nueva Carta Fundamental para nuestro país y también vinculante, especialmente con nuestras regiones, que es lo que todos queremos.

Entre los temas a analizar destacan: los derechos sociales y Estado social; la opción federal; el sistema presidencial y la descentralización; el régimen semipresidencial; los derechos fundamentales; el medio ambiente, la minería y los recursos hídricos, entre otros. La Facultad de Derecho de la

Universidad Católica del Norte enfocará la temática relacionada con el presidencialismo chileno y la descentralización y su importancia en el actual debate constitucional.

Así que muy bienvenidos, muchas gracias por estar con nosotros y estoy seguro de que vamos a tener una muy exitosa jornada.

Gonzalo Cortés, moderador

Agradecemos al señor Rector de la Universidad Católica del Norte por sus palabras de bienvenida.

En el mismo sentido, la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Norte ha querido iniciar el presente ciclo de charlas con dos temas de capital importancia, a saber, el presidencialismo chileno y la descentralización, temas para los cuales contaremos con la destacada participación de la asesora técnica parlamentaria doña Gabriela Dazarola, quien contextualizará la discusión.

A continuación, la señora Presidenta del Senado, doña Adriana Muñoz, y el señor Vicedecano de la Facultad de Derecho, profesor Kamel Cazor, abordarán los temas relativos al presidencialismo, por un lapso de diez minutos cada uno. Con posterioridad, los Honorables Diputados señores Marcelo Schilling y Francisco Eguiguren se referirán, por un tiempo de diez minutos cada uno, al tema de la descentralización y su importancia en el actual debate constitucional. Y finalmente abriremos un espacio de preguntas de nuestros asistentes.

Queremos agradecer, asimismo, la disposición de nuestros expositores para unirse a este diálogo y a todos los asistentes por acompañarnos.

Para dar inicio a las exposiciones y generar el marco de esta discusión hará uso de la palabra doña Gabriela Dazarola Leichtle, quien expondrá en representación de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Doña Gabriela Dazarola es administradora pública de la Universidad de Chile, es magíster en Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid y se desempeña como asesora técnica parlamentaria.

Le pedimos, entonces, que nos entregue su visión general respecto del tema a debatir.

Saludo primero que todo a los integrantes del panel y, por supuesto, a quienes están siguiendo la transmisión.

Como profesional de la Biblioteca del Congreso, se me encomendó dar inicio a estas exposiciones a través de una introducción en la que pudiera incorporar algunos elementos y ejemplos de la experiencia extranjera sobre el tema en discusión. Por este motivo, voy a estructurar mi exposición en los siguientes tres puntos: los procesos constituyentes en países de América del Sur; descentralización en las nuevas Constituciones de Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, y algunas reflexiones finales.

En relación con los procesos constituyentes en América del Sur, encontramos distintos mecanismos a través de los cuales se han desarrollado, por ejemplo, por medio del Poder Legislativo (Uruguay en 1967, Brasil en 1988) o de congresos constituyentes (Paraguay en 1992, Perú en 1993). Sin embargo, en las últimas décadas, a partir de los años noventa, predominan las asambleas constituyentes, entendiéndose estas como un órgano colegiado conformado por ciudadanos electos democráticamente para discutir y diseñar exclusivamente el texto constitucional. En razón del tiempo, solo me voy a centrar en describir con mayor detalle lo que ha pasado en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia.

En Colombia la Constitución se dictó en 1991; en Perú, en 1993; en Ecuador, en 2008, y en Bolivia, en 2009. En Colombia, Ecuador y Bolivia el mecanismo utilizado fue la asamblea constituyente y en Perú, el congreso constituyente. La duración de estos procesos va más o menos entre el año y los dos años y medio, que fue el caso de Bolivia, que se prolongó un poco más por la convulsión social que existió durante el proceso en que se estuvo viendo el tema



Gabriela Dazarola Leichtle

*Administrador Público, Investigadora,
Asesoría técnica Parlamentaria, BCN.*

de la Constitución. En cuanto a los porcentajes de ratificación de estos textos constitucionales, se puede ver que en Perú este fue aprobado con un 52%; en Ecuador, con un 63%, y en Bolivia, con un 61%. En Colombia no hubo plebiscito ratificatorio. En el caso de las constituciones de Ecuador y Bolivia, estas forman parte de lo que se ha denominado “procesos constituyentes de tercera generación”. Estos se han caracterizado por tener su origen en el rechazo a políticas neoliberales y el surgimiento de movimientos populares y políticos que han exigido como cambio una opción constituyente y no solo reformas políticas.

Estos cuatro países tienen como característica común, además, que poseen regímenes presidenciales y son Estados unitarios. En relación con el régimen presidencial, es importante señalar que en América Latina el presidencialismo es predominante. Este ha sido adoptado y adaptado en nuestras constituciones del modelo norteamericano con la característica en su contenido institucional que prima el Poder Ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado. Y en cuanto al tema más relacionado con la descentralización, se caracterizan por el dominio del gobierno nacional sobre el territorio, sin contrapeso de los gobiernos subnacionales como las regiones y municipios, en el caso de nuestro país.

Ya entrando al segundo punto, relacionado con la descentralización en las nuevas Constituciones, voy a comenzar por hacer una breve definición del concepto de “descentralización”.

Para ello primero hago una aproximación al concepto de “centralización”. ¿Qué entendemos por centralización? Es “el fenómeno jurídico-político que consiste en que todas las tareas y funciones públicas se radican en manos de la persona jurídica

Estado. Es decir, que el Estado monopoliza todas esas tareas y funciones públicas”.

En contrapartida, aproximándonos ya a lo que es la descentralización, ¿qué entendemos por descentralización? Es la facultad que se otorga a las entidades públicas diferentes del Estado (como regiones, municipios, departamentos, en otras latitudes) para gobernarse por sí mismas, mediante la radicación de funciones en sus manos, para que las ejerzan de forma autónoma. Para ello se dota a estas entidades de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dentro de la descentralización se distinguen algunas dimensiones analíticas, que no voy a detallar mayormente por el tiempo, pero generalmente se utilizan mucho en nuestro país: descentralización administrativa, fiscal y política.

¿Qué ha pasado en estos cuatro países en materia de descentralización a nivel constitucional?

Antes de comenzar a hacer la breve descripción, como tenemos diez minutos para esta exposición, quiero hacer presente que esto es solo una fotografía de las principales características que se han implementado en sus textos constitucionales en el momento de la reforma. No es una evaluación de cómo han evolucionado en términos de descentralización ni tampoco es una comparación con lo que existía antes. Es más bien una comparación entre los países que he escogido para esta presentación.

Como podemos apreciar, en las cuatro Constituciones se incorpora el concepto de Estado social. Colombia es un “Estado social de derecho”; Perú es “democrática, social, independiente”; Ecuador es un “Estado constitucional de derechos y justicia, social”; Bolivia “se constituye en un Estado Social de Derecho Plurinacional”. Y, de esta

forma, con mayor o menor extensión, se incorporan nuevos derechos socioeconómicos, lo que a la larga significa que los poderes públicos, entre los que están las entidades descentralizadas, asumen nuevas responsabilidades con su ciudadanía.

Por otra parte, en los cuatro casos se incorpora la descentralización en la definición de Estado, y en Ecuador se especifica la descentralización como forma de gobierno.

Otro concepto que aparece en tres de las cuatro Constituciones (Colombia, Ecuador y Bolivia) es el de autonomía de las entidades territoriales.

Todos estos avances en descentralización, como las respectivas autonomías, se producen en distintos grados en cada una de las Constituciones y, por supuesto, en la práctica. En lo que es el texto constitucional esto se constata en el desarrollo de los respectivos capítulos que se refieren a la organización territorial.

En relación con la profundidad de los cambios en materia de descentralización, me voy a referir ahora brevemente a aspectos generales que se han destacado en cada uno de estos países. En el tiempo que me resta espero recoger la esencia de los cambios incorporados.

Comenzaré por Perú, porque entre los cuatro países es el que se considera que tuvo menos avances en materia de descentralización. En su Constitución de 1993 si bien declarativamente se habla de descentralización, de acuerdo con varios autores, se produjo un retroceso en esta materia, calificándola como una Constitución hipercentralista.

Si bien se establece que la descentralización es un proceso que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país, por otro lado, se

recurre en el desarrollo del texto constitucional a muchos silencios en relación con los poderes de las entidades subnacionales; se omite en la denominación del capítulo sobre ordenamiento territorial el carácter de gobiernos regionales y gobiernos locales; se introduce, por otra parte, la desconcentración en el capítulo de la descentralización, lo que se califica como una intromisión del gobierno central en las competencias y atribuciones de las regiones, los departamentos, las provincias y los distritos, que es la división administrativa de Perú.

En el caso de Colombia se pueden apreciar algunos avances mayores en relación con la autonomía. La Constitución Política establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

Al respecto, la Corte Constitucional colombiana, si bien por un lado reconoce los intereses locales, por otro, destaca la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario desarrollado dentro de los límites de la Constitución y la ley.

A estas entidades territoriales la Constitución las dota de algunos derechos: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les corresponden; administrar sus recursos; establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

En el caso de Ecuador, como mencioné anteriormente, se incorpora la descentralización como forma de gobierno en la definición del Estado. Al respecto, este enunciado de orden constitucional

no deja de ser importante, ya que se traduce en una nueva idea en que la descentralización no solo deber ser considerada como una forma de administración, sino que representa la vía de gobierno que se ha escogido para construir, en este caso, un Estado más equitativo y solidario.

Por otra parte, la Constitución ubica la descentralización como un deber primordial del Estado.

En el ámbito de la organización territorial, se introducen varias innovaciones.

Por un lado, la creación de los gobiernos autónomos. En el caso de Ecuador, las atribuciones van bastante más allá, porque se introducen facultades legislativas además de las ejecutivas a cada una de estas entidades autónomas.

A la vez, se establece la posibilidad de construir regiones autónomas, para lo que las respectivas provincias deben presentar proyectos de ley de regionalización, así como estatutos de autonomía regional. Estos deben ser aprobados por la Asamblea Nacional, también se pronuncia la Corte Constitucional y, además, son sometidos a consultas ratificatorias.

Por otra parte, la Constitución de Ecuador considera un amplio catálogo de competencias para los distintos niveles, estableciendo competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales.

Bolivia avanza un poco más en el tema de las autonomías. Incluso, se señala que el camino autonómico boliviano toma el modelo español. Esto ocurre en un contexto en que las regiones, en el momento en que se estaba llevando a cabo el proceso constituyente, impusieron su visión frente al Estado (en este caso, los departamentos conocidos como “la media luna”), y este impulso

descentralizador, o autonómico, fue incorporado con claridad en la Constitución promulgada en 2009.

En cuanto a las entidades territoriales de Bolivia, la autonomía (al igual que en los otros casos) implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos. Y, como en Ecuador, las facultades van un poco más allá, incorporando también facultades legislativas, reglamentarias y fiscalizadoras de estas entidades.

Respecto del régimen autonómico, se establece también el principio de gradualidad. En las nuevas autonomías departamentales, de forma similar a lo que sucede en Ecuador, se debe elaborar un estatuto de autonomía departamental, el que es sometido al Tribunal Constitucional Plurinacional, para ser ratificado a través de referéndum por la población que es afectada por esta nueva autonomía.

Al igual que en la Constitución ecuatoriana, se establece un amplio catálogo de competencias de los distintos niveles, diferenciando competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Quiero finalizar con algunas reflexiones.

La breve revisión de la implementación del concepto “descentralización” en las Constituciones señaladas permite identificar que hay cambios importantes en la figura de la descentralización en estos procesos, especialmente en países que han ido adoptando modelos de autonomía.

Se ha pasado de ser un proceso opcional para los gobiernos a un traspaso obligatorio de nuevas competencias desde los gobiernos centrales a los subnacionales, para lo que se establecen condiciones para que este traspaso sea de manera flexible y gradual.

Ejemplos como los revisados nos muestran lo importante del desarrollo que tengan en el texto constitucional las materias relacionadas con la descentralización, tanto en la definición de Estado como en los capítulos que regulen el respectivo ordenamiento territorial.

Actualmente estamos frente al desafío y la oportunidad de encontrar el camino que permita establecer un Estado constitucional descentralizado, con fines claros, para impulsar así el desarrollo más equitativo, solidario y equilibrado en todo nuestro territorio nacional.

Seguramente, va a haber muchos diálogos, mucha discusión y aprendizaje sobre la materia. Muchas gracias por su atención.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, Gabriela, por la presentación.

A continuación, le corresponde el turno a la señora Adriana Muñoz D'Albora para abrir la discusión respecto del presidencialismo chileno.

La señora Adriana Muñoz es socióloga de profesión y actualmente es la Presidenta del Senado de Chile. Dentro de su trayectoria se destaca el haberse convertido el año 2002 en la primera mujer Presidenta de la Cámara de Diputados.

Estamos convencidos de que, sobre la base de su trayectoria y desde su actual posición, la señora Muñoz podrá aportarnos una interesante visión respecto de este tópico.

Le damos la bienvenida, senadora Muñoz.

Muy buenos días a todas, a todos los presentes.

Gracias por esta invitación y felicito este ciclo de Diálogos Regionales y Proceso Constituyente

que se está llevando a cabo desde la Biblioteca del Congreso en alianza con las universidades regionales y la Academia Parlamentaria.

Yo solamente haré unas reflexiones generales en relación con el sistema presidencial y la descentralización, sobre el cual se me ha invitado a exponer.

Quisiera señalar, en primer lugar, que la Constitución de 1980, diseñada por la dictadura y que contó en su origen con directrices muy claras de Pinochet y la junta de gobierno, tenía objetivos muy particulares:



Adriana Muñoz D'Albora

*Presidenta del Senado,
5ta Circunscripción,
Región de Coquimbo.*

Por un lado, asentar un modelo económico y social neoliberal con énfasis en la iniciativa privada y reducción del ámbito estatal. Es lo que se ha llamado el Estado subsidiario.

También se buscó expresar una visión única y conservadora en aspectos valóricos, particularmente en cuanto a la familia.

Por otro lado, se estableció un modelo de democracia protegida con exclusiones y escasa participación social.

En lo institucional se reforzó el ya ostensible presidencialismo, que venía siendo tradicional en el país desde 1925, y se buscó limitar lo más posible el contrapeso del Congreso Nacional. Ello se remarca con la innovación en el epígrafe del capítulo respectivo, que ahora se llama “Gobierno”, denotando que no es un Poder Ejecutivo, sino que tiene un carácter propio y reforzado, como señala Molina Guaita.

En paralelo al estudio y puesta en vigor de la Constitución de 1980, el Gobierno militar puso en marcha otro proceso, el de regionalización, recogiendo diversos estudios que habían iniciado con antelación pero que adquirieron caracteres propios.

La regionalización impulsada a partir de 1974 tuvo más bien un sello geopolítico y de control social que una búsqueda efectiva de distribuir el poder a los territorios.

La actual Constitución ha tenido innumerables reformas que han modificado el texto en diversas materias, haciéndolo compatible con una democracia y, particularmente, en cuanto a modificar la estructura y atribuciones de los gobiernos regionales. Estamos próximos a ver concretada la elección de gobernadores regionales.

Creo que el proceso constituyente abre una oportunidad de dar una nueva mirada a estas materias para asentar algunos cambios y corregir otros.

En primer término, una de las reformas esenciales es el sistema político.

Se requiere un reequilibrio de poderes que genere respeto a las competencias de cada órgano del Estado, la eficacia en la gestión y los mecanismos adecuados para resolver los conflictos en una sociedad compleja como la que vivimos, y en un mundo donde los factores dominantes son la inmediatez, la celeridad, la incertidumbre y el cambio.

Hay que mantener cierta primacía de la Presidencia de la República (que ha sido tradicional en nuestro país en el último siglo), sin embargo, ello debe ser atenuado sustantivamente. Si queremos tener una democracia que sea mejor apreciada por la ciudadanía, es indispensable reponer al Congreso Nacional en el centro de la representación plural de una sociedad diversa.

Parte de la polémica sobre las competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo se da porque en el actual sistema político el Parlamento está debilitado, carente de atribuciones reales. Este es un tema fundamental que debe resolverse de la mejor forma.

Fórmulas hay muchas. Son demasiados los instrumentos con que el Ejecutivo incide hoy en el proceso legislativo, y que pueden y deben perfeccionarse. Así, es preciso acotar la iniciativa exclusiva en la presentación de proyectos; modificar el sistema de urgencias; reducir el ámbito del veto; reducir los quorum de insistencia del Congreso Nacional; acortar los plazos de promulgación, por solo mencionar algunos.

Asimismo, el proceso constituyente es la oportunidad para transformar decididamente los gobiernos locales, tanto regionales como municipales.

Al respecto, en primer término, quiero hacer ver la necesidad de que cualquier modificación debe ser estructural, íntegra, armónica. Una de las dificultades que tenemos hoy es que el modelo existente ha surgido de diversas enmiendas al sistema original, con el que podemos tener, por cierto, profundas discrepancias, pero era en su origen coherente. Lo que tenemos hoy es un híbrido que se ha ido construyendo por partes y que genera dificultades. Llamo, entonces, la atención sobre este primer punto que me parece importante.

Dicho lo anterior, creo que debemos asentar un modelo descentralizador con características claras, alguno de cuyos aspectos voy a profundizar.

La elección de gobernadores regionales y consejeros regionales es un asunto en el que hay que insistir. La elección de autoridades contribuye a reforzar el control ciudadano y ha sido un avance.

La distinción de funciones entre estos probablemente requiera una revisión. No es claro si es mejor que los consejeros aprueben proyectos específicos o solo marcos presupuestarios. Hay un tema ahí que debe resolverse. También, el asunto tan discutido de la presidencia del consejo: no parece adecuado tener figuras distintas, a la que se le agregará una tercera, que es el delegado presidencial.

Me preocupa particularmente la distribución de atribuciones entre el nivel central y el nivel regional. Se está trabajando en los traspasos, y hay

que ver cómo ello se va implementando. Lo peor que podría ocurrir es tener gobiernos regionales de papel, que no sean capaces de resolver las necesidades de los ciudadanos y las ciudadanas, frustrando sus expectativas.

En ese punto el tema de los recursos es también crítico. Hasta ahora no hay señas de la prometida Ley de Rentas Regionales. Es importante concretar modificaciones que apunten a compatibilizar una mayor autonomía de las regiones, por ejemplo, a fin de planificar y endeudarse para concretar proyectos de mediana y mayor envergadura con la responsabilidad fiscal.

Asistí, hace algún tiempo, a un seminario en el CEP sobre este punto, y hay buenos estudios y pienso que puede avanzarse. Si se logra concretar algo de este tipo podemos asentar la estructuración de regiones que se transformen en verdaderos polos de desarrollo con sus características propias. Nuestra Región de Coquimbo, por ejemplo, tiene una enorme potencialidad en materia de energías alternativas, donde se ha ido ganando un espacio que nos debería también dar un sello sustentable hacia otras actividades productivas, como la agricultura, la minería o el turismo.

Del mismo modo, me parece vital diseñar nuevas formas de asociación y trabajo conjunto entre regiones. Es algo en lo que no hemos avanzado, y resulta vital para abordar algunas problemáticas comunes. De otro modo, se tiende a una ineficiente duplicación de esfuerzos y gastos que podría ser evitada. Ello es vital para alentar soluciones a problemas comunes en materia de fomento productivo para atender las necesidades de servicios sociales en zonas rezagadas.

Un último tema que me preocupa es la descentralización interna. No hemos resuelto

adecuadamente lo que ocurre con las provincias. Muchas quedan en medio camino, se sienten postergadas, y ello desemboca en la presión por crear nuevas regiones. De a poco nos vamos acercando al mapa de provincias anterior a la regionalización. Hay que pensar en un marco más adecuado para las provincias que contribuya también a alejar el fantasma del centralismo intrarregional, que es un fenómeno que se da y que genera conflictos y reclamos. En nuestro caso, en la Región de Coquimbo, especialmente en la provincia de Choapa.

Hay notorias inequidades que deben atenderse y también hay propuestas interesantes, como el establecimiento de parámetros o estándares mínimos hacia los cuales ir convergiendo en materia de educación, salud, cobertura de servicios básicos. La pandemia nos ha revelado con claridad la necesidad de mejorar la capacidad de los centros de salud y fortalecer el trabajo en red.

Estimadas amigas, amigos, estamos en un momento extremadamente relevante.

El 25 de octubre podemos abrir un proceso constituyente de enorme potencialidad.

Dentro de los principales aspectos que serán abordados en este marco son sustantivos el sistema político y el ámbito territorial.

El presidencialismo ahoga la democracia, tal como el centralismo ahoga al país. Requerimos reequilibrar el poder a nivel político y también a nivel territorial.

En lo político, es la oportunidad de fortalecer la labor del Congreso Nacional, pero también de incorporar formas adicionales de participación ciudadana.

En lo regional, es el momento para instalar un modelo de descentralización coherente, que no sea la suma de parches que tenemos hoy día, sino un sistema armónico que otorgue a los territorios la posibilidad de generar polos de desarrollo y, con ello, empleo e inversión, pero también calidad de vida para cada uno de sus habitantes.

Muchas gracias por esta invitación.

Gonzalo Cortés, moderador

Agradecemos a la senadora Adriana Muñoz por su presentación.

A continuación, vamos a dejar con ustedes al profesor Kamel Cazor Aliste, quien es abogado, máster del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid y doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid, España.

El profesor Cazor se desempeña como académico en el área de derecho constitucional, es autor de varios estudios en la materia y actualmente ejerce el cargo de Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Norte.

Dejamos con ustedes al profesor Kamel Cazor.



Profesor Kamel Cazor Aliste

*Vicedecano Facultad de Ciencias Jurídicas
- Coquimbo UCN y Doctor en Derecho.*

Muy buenos días.
Quiero agradecer la oportunidad de ser anfitriones de esta importante actividad y, particularmente, por contar con la presencia de la señora Presidenta del Senado, doña Adriana Muñoz, quien además es parlamentaria de nuestra región; del diputado, también parlamentario de esta región, señor Eguiguren, y del distinguido diputado don Marcelo Schilling, que tiene una gran trayectoria en el mundo político, en los últimos años de la difícil transición política de nuestro país. Aprovecho de agradecer a la AUR, particularmente en la persona de José Ávalos. José ha sido un gran artífice en poder organizar esta actividad junto a la Academia Parlamentaria y la Biblioteca del Congreso Nacional.

Mi presentación apunta a lo que es el sistema presidencial y la nueva Constitución.

Este es un tema que yo creo vital (voy a tratar de mencionarlo con la mayor brevedad posible) desde el punto de vista de una secuencia que quiero realizar.

En primer lugar, explicaré brevemente la tradición constitucional chilena a propósito de nuestro sistema presidencial. Luego, me referiré a los problemas que presenta el sistema presidencial respecto, particularmente, del desarrollo democrático de la sociedad chilena. Y, finalmente, haré una breve propuesta para entrar a revisar este sistema de forma de gobierno de nuestro país.

Como es bien sabido, hay que tener presente la tradición constitucional en los procesos constituyentes. Cuando se habla de una hoja en blanco del proceso constituyente no es que nosotros partamos de cero, sino que hay que echar una mirada a nuestra tradición constitucional. Y esta, principalmente desde 1925, ya con más

fuerza da cabida en nuestro sistema constitucional al sistema presidencial. Y posteriormente, como vamos a analizar, encuentra un fuerte reforzamiento con la Carta de 1980.

Son conocidas en la historia chilena las causas de la crisis política de 1924, que se generó en gran parte por el excesivo poder que otorgaba la Carta de 1833 al Parlamento, en desmedro de las atribuciones presidenciales. Este fue uno de los elementos que ahogaron el sistema, lo que obligó, entre otras cosas, a la dimisión del Presidente de la época, don Arturo Alessandri. De ahí que la Constitución que emerge en ese conflicto buscó esencialmente potenciar la figura del Presidente de la República, con el objeto de hacer frente precisamente al problema institucional que generaba en su relación con el Congreso Nacional. Por lo tanto, ahí hubo un pacto constitucional en el cual se reafirma la figura del Presidente de la República.

Sin embargo, esta controversia institucional entre el Congreso y el Presidente prosigue durante la historia de la Constitución de 1925, lo que obligó precisamente -aquí hay un hecho muy importante- en 1970 a la creación del Tribunal Constitucional, cuando se mira hacia el modelo francés del Consejo Constitucional. Principalmente, ese Tribunal Constitucional buscó crear un mecanismo jurisdiccional que resolviera los conflictos entre estos órganos estatales. Entonces, siempre estaba perviviendo en nuestro sistema constitucional este tema conflictual.

Ahora, la Constitución de 1980 refuerza aún más la figura del Presidente de la República, vigorizando su campo atributivo. Y queda absolutamente clara en el artículo 24 de la Constitución la autoridad central que él tiene de la dirección política y administrativa del Estado. Ese gran poder

presidencial -es muy importante tener presente esto en la matriz de la Constitución- era muy coherente con el texto constitucional, desde el punto de vista de la adscripción de esa democracia limitada que tenía la Constitución originaria, que estaba inspirada en una profunda desconfianza hacia el legislador democrático. Hay una serie de mecanismos contramayoritarios que atentan precisamente contra ese libre desarrollo del legislador democrático.

Habría que decir que el hiperpresidencialismo en vigor todavía es un signo inequívoco de la peculiar concepción democrática que sustentaba el entramado constitucional del régimen autoritario, pese -eso hay que agregarlo- a las múltiples reformas que se le han hecho a la Constitución de 1980 en los últimos cuarenta años. De ahí que la Carta actual se consolide como una forma de gobierno de claro tipo presidencialista, entre comillas, porque en este modelo presidencialista el Ejecutivo se presenta como un órgano altamente fortalecido, en especial si lo comparamos con el sistema presidencial de los Estados Unidos, que es el modelo originario e inspirador, como acontece en casi la mayoría de los países latinoamericanos.

Ese es el contexto que nosotros podríamos determinar de nuestra tradición constitucional.

¿Qué efectos, qué consecuencias produce esto en el régimen democrático?

En los tres puntos siguientes se destacará brevemente cómo el sistema presidencial repercute negativamente en el desarrollo del régimen democrático, lo que nos obligaría en el proceso constituyente a pensar seriamente si mantenemos o no el actual sistema presidencial.

En primer lugar, es un sistema de gobierno que no es del todo eficaz ante las crisis que enfrenta a los principales órganos con legitimidad democrática directa, es decir, esta vieja pugna que venía de la tradición constitucional chilena ya de la Constitución de 1925 entre el Presidente de la República y el Congreso. No es eficaz el sistema presidencial precisamente para resolver este tipo de conflictos, lo que genera una propensión -esto es bien importante, especialmente en los países en vías de desarrollo- a los quiebres en la continuidad de los regímenes democráticos.

Si uno ve la experiencia empírica de varios países latinoamericanos, o países en vía de desarrollo, el sistema presidencial no es un mecanismo eficaz para dar continuidad democrática muchas veces. Y ahora, en la época de esta posglobalización, es una tentación muy grande hacia las tendencias autoritarias y populistas, que es un fenómeno que está distorsionando fuertemente nuestra democracia representativa.

En segundo lugar, el sistema presidencial, al establecer un Ejecutivo poderoso y, en la práctica, casi irresponsable políticamente, centra la orientación del Estado en el Presidente de la República, es decir, en pocas palabras, el gran impulso político-legislativo está centrado en el Presidente de la República, lo que reduce en exceso el rol deliberativo del Congreso Nacional, lo que rebaja el estándar del sistema democrático. Muchas veces los parlamentarios se quejan de que son una especie de buzón de las iniciativas del Presidente de la República. Y si uno analiza los estándares, las estadísticas, la gran mayoría de las leyes que se promulgan, en definitiva, son obra de iniciativa del Presidente de la República. Por lo tanto, “el gran legislador” -digámoslo entre comillas- es más bien el Presidente, y eso, obviamente, debilita el estándar del sistema democrático.

Aquí hay que recordar un elemento que es clave en la teoría constitucional, en el sentido de que la Constitución importa porque le da estructura al sistema político, y la política sí importa a nivel constitucional. Un destacado constitucionalista estadounidense, Mark Tushnet, dice: “la fuente última de cualquier protección que tengamos de nuestros derechos fundamentales no es la Constitución sino la política”. “Si la Constitución importa es porque tiene algo que ver con la política y las elecciones (...) los asuntos que nos preocupan son decididos por la política y no por la Constitución”. Este es un tema que debe ser tremendamente relevante en nuestro proceso constituyente y que tiene que estar asociado con los consensos que se van a generar cuando se elabore la nueva Constitución. La conclusión anterior no incentiva precisamente la necesaria importancia de la política dentro de la Constitución, lo que claramente es un problema que tenemos que enfrentar.

En tercer lugar, ya lo adelantó la señora Presidenta del Senado, el presidencialismo promueve un excesivo centralismo en el ejercicio del poder en el ámbito territorial, lo que no incentiva efectivos mecanismos de descentralización y, especialmente -lo que se echa de menos en el estudio de la descentralización chilena-, descentralización de tipo político.

Se ha planteado en algunas publicaciones que Chile es uno de los países más centralizados del mundo, lo que torna recomendable avanzar hacia una descentralización efectiva. La descentralización -este tema es clave- favorece la legitimidad democrática de las políticas desplegadas en la región y de las autoridades que las impulsan, permite el surgimiento de un mercado político regional y contribuye, obviamente, a la generación

de nuevos liderazgos a nivel regional, lo que claramente fortalece la democracia. El centralismo ahoga el desarrollo democrático.

Coincido con la senadora Muñoz en el sentido de que el presidencialismo, como está concebido en el contexto actual, ahoga la democracia. Estoy absolutamente de acuerdo con esa conclusión. Por lo tanto, si miramos prospectivamente un desarrollo futuro de la democracia, la configuración actual del sistema de gobierno claramente es disfuncional.

¿Cuál sería la propuesta?

Estimamos que la efectividad del cambio de Constitución debe pasar, necesariamente, por una mutación del sistema de gobierno, pues ello implica una nueva orientación de la organización de los poderes públicos, haciéndose cargo de los problemas que hemos destacado anteriormente y que afectan el funcionamiento institucional democrático.

Hay varios cambios. Si uno analiza la literatura especializada e, incluso, una serie de iniciativas parlamentarias que se han presentado a través del tiempo, se plantean propuestas que van desde un presidencialismo parlamentarizado, pasando por un semipresidencialismo y hasta quienes derechamente postulan una forma de gobierno parlamentaria para Chile.

Sin embargo, creo que, de acuerdo con nuestra tradición constitucional, parecería más lógico decantarse por un sistema semipresidencial, que, como indica el profesor Humberto Nogueira, “se caracteriza por su flexibilidad y por sus modalidades de funcionamiento matizado de relaciones entre Presidente, Gobierno [que se lidera con un Primer Ministro] y Parlamento en sus diversas versiones vigentes en la actualidad”. Entre

las más destacadas a nivel europeo están el caso francés y el caso de Portugal. Esta opción implica una clara ventaja sobre el presidencialismo, propiciando -esto es muy importante- una mayor participación ciudadana, donde la ciudadanía, al haber una responsabilidad política que está muy cerca del Gobierno (el Primer Ministro), genera un rol de árbitro muy importante en el sistema político.

Finalmente, hay un interesante trabajo del autor Ignacio Rivadeneira, que resume muy bien las ventajas del sistema semipresidencial a la luz del escenario de la política nacional, y lo cito textualmente: “La experiencia francesa nos enseña que este tipo de regímenes permiten gobiernos más presidencialistas o parlamentarios según si el Presidente goza o no de mayoría en el Parlamento, dotando así al sistema de una flexibilidad indispensable en países políticamente cíclicos como Chile”. Me parece que es una muy buena síntesis de cuáles serían las ventajas de esta forma de gobierno para el futuro de Chile.

Por eso creo que en el proceso constituyente que se inicia el próximo 25 de octubre es imperativo que nos hagamos cargo de este asunto pendiente, que es absolutamente vital para concretar en Chile un real cambio constitucional en la esfera de la organización del poder y, en última instancia, en el fortalecimiento de la democracia.

Muchas gracias.

Gonzalo Cortés, moderador

Agradecemos la participación del profesor Kamel Cazor.

Corresponde ahora ceder la palabra al señor Marcelo Schilling Rodríguez.

El señor Schilling es diputado de la república por el Sexto Distrito y tiene una dilatada trayectoria en el servicio público. Dentro de ella destaca el haber ejercido entre 1994 y 2000 el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo.

Sobre la base de su experiencia estamos ciertos de que su participación será un aporte en este debate.

Damos paso a su presentación, señor Schilling.

Buenos días a todas, a todos.
Agradezco la organización de este evento a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Academia Parlamentaria y a las universidades regionales, encabezadas por la Universidad Católica del Norte. Y agradezco también a quienes están participando directamente en el panel o siguiéndolo de manera remota.

El tema que nos convoca es áspero, porque conversar del presidencialismo y la descentralización es conversar de un conflicto, y es un conflicto de poder. El presidencialismo supone concentración del poder, fortalecimiento del poder central; la descentralización supone todo lo contrario: distribuir el poder, repartir el poder. Esta es una vieja historia de nuestro país.

En los albores de la Independencia, Concepción intentó que Chile independiente se organizara como una república federal, y esto fue sangrienta y violentamente interrumpido con la derrota del ejército libertador de inspiración liberal y federalista en Lircay. Nació, así, la República Presidencial (Portales), la Constitución de 1833, que, como recordó el profesor Kamel Cazor, rigió los destinos de Chile con transformaciones hasta 1925. Y, bueno, el presidencialismo de la época se afincó en el llamado “peso de la noche” por Portales, esto es, que las fuerzas conservadoras iban a mantener este régimen centralizado.

Hubo un intento de ruptura en la década del cincuenta del siglo XIX, Copiapó, con los Matta y los Gallo, pero que no encuentra eco en el resto del país, porque ese movimiento autonomista, separatista, estaba inspirado por una idea poco loable, que era que la riqueza de la plata se quedara donde era generada y no se repartiera con los demás; era un poco egoísta.



***Diputado
Marcelo Schilling Rodríguez***

*Distrito N°6,
Región de Valparaíso.*

Ahora, ¿por qué hemos llegado al presidencialismo y hoy día todo el mundo lo mira con sospecha y tiende a cuestionarlo y nace el movimiento de reclamo de descentralización, de más participación de las regiones en la vida nacional, el reparto de las riquezas, en fin? Esto no ha sido por la mala voluntad de los actores. Yo quiero recordar que Portales y la naciente República Presidencial tuvieron que enfrentar a la Confederación Perú-Boliviana, y naturalmente que una guerra le da toda la legitimidad a la concentración del poder. Y luego vino la Guerra del Pacífico. Y después de esta se plantea la disputa interna de nuevo: el Parlamento se rebela contra el Presidente Balmaceda, hay una guerra civil, y sin cambiar el texto de la Constitución de 1833 el presidencialismo se convierte en parlamentarismo, acompañado del intento más radical de descentralización en Chile, que es la comuna autónoma. Pero, junto con ser la más radical, era fuente de privilegios, y los caciques en las comunas autónomas empiezan a privilegiar, naturalmente, el interés particular sobre el interés general.

Esto termina, como lo recordó en su exposición Kamel Cazor, en 1925, mediante golpes, contragolpes de Estado, repúblicas socialistas, insurrecciones en la Escuadra, en fin, hasta que llega la solución de la Constitución de 1925, que reinstituye el presidencialismo y el poder central de Chile, del Gobierno de Chile. Esa Constitución, sensible a las demandas de las provincias (que era la división político-administrativa imperante), establece que en cada una de ellas existiría una asamblea provincial. De 1925 a 1973 ni siquiera a título experimental se creó una asamblea provincial, lo cual nos vuelve a poner en el tema de presidencialismo versus descentralización.

Ya se explicó lo que ocurrió con la Constitución de 1980, cuya génesis se encuentra en el golpe de

Estado de 1973. Naturalmente, una dictadura no iba a descentralizar, sino que iba a centralizar y a concentrar. Pero nace el nuevo sistema de regiones de Chile, con las doce iniciales, que hoy día son dieciséis. Y en el manifiesto fundador de ese proceso de regionalización se dice que se busca el desarrollo armónico y equilibrado del país. ¿Cuál es el resultado? El desarrollo no es armónico ni es equilibrado. Tenemos una Región Metropolitana, capital, que es elefantiásica, contra todas las demás, que son muy débiles. Este proceso, como recordó la Presidenta del Senado, es acompañado, inspirado por la geopolítica, que además tenía unas rayitas -yo tuve acceso al mapa refundacional cuando fui Subsecretario-, y las rayitas eran unas flechas que apuntaban hacia Perú, hacia Bolivia, hacia distintas partes de Argentina. Era una regionalización geopolítica, que si yo argentino, peruano o boliviano la leo digo: "¡Pero cómo! ¡Estamos en peligro! ¡Estamos amenazados porque estas flechas vienen hacia nosotros!". Al lado de esa inspiración geopolítica, sin embargo, se instaló un sistema económico conocido como "neoliberalismo" que, naturalmente, neutralizó toda posibilidad de lograr un desarrollo armónico y equilibrado. Al contrario, produjo la concentración económica, y el poder político centralizado, presidencialista, se apoya en este efecto económico concentrador y excluyente para mantener su predominio sobre todo el resto del país.

Esto es tan así -voy a poner un ejemplo relativo a los impuestos- que la mayor parte de las grandes empresas exportadoras y exitosas tiene su actividad extractiva y económica en las regiones, pero tienen sus casas matrices en Santiago, y pagan sus impuestos mayoritariamente donde tienen la casa matriz, por un efecto muy sencillo: la ley dice que las empresas que tienen sucursales en el país dividirán su manifiesto de capital por el número de trabajadores que tengan en cada una de sus sedes.

Pero qué ocurre, por ejemplo, con las grandes tiendas del retail que dan empleo: la mayor parte de sus trabajadores son subcontratados y el único empleado real de la empresa, que instala su sede en cualquier lugar de Chile que no sea Santiago y divide su capital por un trabajador, es el gerente, porque todos los demás pertenecen a otra empresa. Y por eso se dan absurdos de que grandes tiendas en las ciudades pagan menos patente municipal que la que paga el quiosco de la esquina.

Ahora, yo creo que el haber llegado al presidencialismo como lo conocemos hoy en nuestro país tiene una explicación histórica, no siempre es la mala voluntad de quienes estuvieron ahí. Y sin duda que hoy día, así como uno puede explicarse el contexto histórico en que se desarrolló el presidencialismo en nuestro país, también hay que preguntarse sobre cuáles son las razones históricas y de contexto que obligan a pensar en sentido contrario. Y yo pienso que estas razones son evidentes y abrumadoras.

Por un lado, necesitamos, ante un mundo que cambia cada vez con más velocidad, dar respuestas más rápidas, y eso no lo entrega un Estado elefantiásico con una cabeza que debe considerar múltiples factores antes de tomar una decisión (“porque si favorezco a uno o favorezco al otro esto va a redundar en perjuicio para mí, para el poder”).

Segundo, las respuestas requieren especificidad. Lo hemos visto con la pandemia. La pandemia no está afectando por igual a las dieciséis regiones de Chile. Y esto requiere intervención quirúrgica. Este tipo de problemas se nos van a presentar cada vez más, y fortalecen la necesidad de tender a un desarrollo descentralizado.

También necesitamos flexibilidad, ya lo mencionó el profesor. En este régimen del presidencialismo se da el contrasentido de que, siendo formalmente

muy poderoso, en su relación con el Congreso -como quedó explicado en todas las intervenciones, especialmente en la de la Presidenta del Senado-, al mismo tiempo es también muy frágil. Su incapacidad de respuesta al estallido social del 18 de octubre fue amortiguada por la llegada de la pandemia. Era un Estado completamente desconcertado, sin saber a dónde ir, sin saber con quién hablar, sin saber qué medidas tomar.

El régimen semipresidencial o parlamentario tiene la virtud de que es capaz de amortiguar, absorber el golpe, darle salida a las situaciones de crisis y conflictivas. Y esto, naturalmente, lo tiene que meditar nuestro país en el proceso de construcción de la Nueva Constitución.

Yo no soy partidario de hacer demagogia con cosas que son de sentido común, simpáticas. Y quiero decirles que también la relación presidencialismo-descentralización tiene sus dificultades. Hoy día la humanidad enfrenta problemas que ni siquiera tienen solución a escala nacional. Por ejemplo: calentamiento global; cambio climático; los flujos migratorios; los problemas del cuidado medioambiental (por algo existe la controversia sobre el Acuerdo de Escazú). ¿Todos esos temas van a ser resueltos más eficazmente por sistemas de gobierno fragmentados o por sistemas de gobierno unitario? Yo no voy a dar una respuesta; yo creo que nuestro deber es plantearnos problemas para que la gente piense, analice y, sobre su juicio, resuelva.

También podemos citar el tema, por ejemplo, de las rentas regionales. En Chile hay dos regiones que, si se toma el eslogan facilista de que cada quien se quede con sus impuestos, van a ser archirricas: la Metropolitana y la de Antofagasta. Todas las demás van a estar de la medianía de la tabla para abajo.

¿Por qué en Aysén los funcionarios públicos son

prestigiados, respetados? Porque es una región que vive del subsidio de todas las demás regiones, donde el sector público tiene una importancia enorme para el desarrollo. Pero si Aysén deja de recibir la subvención del resto de las regiones, bueno, va a pasar a ser Argentina.

Y yo creo, estimadas amigas y amigos, que en estos temas hay que meterse en la profundidad del asunto, porque no son de tan sencilla solución. No digo que no la tengan. Yo soy favorable partidario de la descentralización, pero tiene que ser resuelta en toda su complejidad, no de acuerdo con lo que aparezca como más fácil de hacer.

Por ejemplo, hay gente que dice: “cambemos el sistema electoral”, “reduzcamos el número de parlamentarios”. El problema del sistema electoral, en especial en lo que se refiere a la generación del Parlamento, no solo tiene que ver con garantizar la igualdad en el voto (en el sentido de que ojalá más o menos todos representemos un mismo número de ciudadanos), sino que también debe hacerse cargo de otros problemas. Porque si queremos mantener el sistema proporcional y respetar la igualdad frente a la ley de los ciudadanos, los electores, ¿qué va a pasar, por ejemplo, con los tres diputados de Arica y con los tres de Iquique? Yo les aseguro que esos seis van a quedar reducidos a uno si se quiere respetar la igualdad frente al voto. ¿Qué van a decir Arica e Iquique cuando vean disminuir el poder parlamentario? “No nos quieren, levantemos banderas negras”. ¿Qué va a pasar en Antofagasta; qué va a pasar en Atacama? “No nos quieren, levantemos banderas negras”. ¿Qué va a pasar en Aysén; qué va a pasar en Magallanes, donde también hay seis diputados en total y van a quedar reducidos a uno? “No nos quieren, levantemos banderas negras”.

Reitero mis agradecimientos a esta conversación.

Me da la impresión, por las intervenciones anteriores, que seguí atentamente, que mis noticias son menos felices que las que les dieron con anterioridad. Pero prefiero poner los dilemas reales que vamos a enfrentar en el desarrollo de esta discusión a dejarnos ir por la orientación más simple de llevar las de abajo.

En la descentralización se ha puesto el énfasis en lo político: “el Estado tiene que descentralizarse”. De acuerdo. ¿Y el poder económico? ¿Dónde está la base de la comparación que hace que sintamos que unos son más iguales que otros? Lo que la gente reclama cuando reclama descentralización es la promesa incumplida de la regionalización militar: el desarrollo armónico y equilibrado del país. Y eso no se logra solo con la desconcentración del poder, se logra con la distribución de la riqueza, de la generación de ella a lo largo de todo el territorio nacional. Y esa es otra discusión, ligada, pero un poquito diferente.

Muchas gracias por la invitación.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias al diputado señor Schilling.

Corresponde a continuación el turno del señor Francisco Eguiguren Correa.

El señor Eguiguren es administrador de empresas y diputado de la república por el Quinto Distrito, correspondiente a nuestra Región de Coquimbo. Como diputado de esta zona, el señor Eguiguren conoce la importancia de la descentralización para el desarrollo actual y futuro de Chile, por lo cual consideramos que su postura sobre esta relevancia de tópico es crucial para un cabal entendimiento.

Agradecemos al señor Eguiguren la paciencia por esperar.

Señor Eguiguren, la palabra es suya.

Muchas gracias.
Y la verdad es que ningún problema en esperar, porque ha sido un diálogo muy enriquecedor. Yo creo firmemente en el diálogo. Pienso que en la comunidad de pensamientos donde luchemos por encontrar puntos de encuentro es donde está el camino para armar y conformar un mejor Chile. Por eso creo que siempre es bueno participar, tolerar, entre quienes pensamos distinto tener puntos de encuentro para lograr entender que este país no le pertenece ni a los de Derecha, de Centro o de Izquierda; no le pertenece ni a un grupo ni a otro, nos pertenece a todos. Y entre todos tenemos la misión de ir construyendo un mejor país, no solo los políticos (somos los menos), mucho más importante es toda la sociedad que está fuera de nosotros y que nos mira muchas veces con escepticismo, porque no hacemos lo que nos corresponde hacer.

Esa credibilidad, ese respeto que la sociedad debe tener con la política y los políticos se gana aquí, cuando nosotros abordamos los temas que realmente le importan a la gente, no los temas políticos, sino los temas del Chile real, del Chile que trabaja, del Chile que está cesante hoy día, del chileno que hoy está empobreciéndose con esta pandemia. Ahí está la clave.

Y por eso yo agradezco mucho a la Universidad Católica del Norte, a la Biblioteca del Congreso y a todos los que están hoy día participando por esta tremenda oportunidad que tenemos hoy día de hablar de temas importantes a otro nivel, a un nivel superior, porque es un problema central en el desarrollo de este país el tema de la descentralización.

Vivimos años decisivos para Chile. ¿Quién duda de que esto es así? Hace dos años hablábamos de la posibilidad de alcanzar el desarrollo en una



***Diputado
Francisco Eguiguren Correa***

*Distrito N°5,
Región de Coquimbo*

década. ¿Y actualmente de qué hablamos? De un pacto social sintetizado en algo muy concreto, en el proceso de reforma o cambio constitucional en el que estamos en curso hoy día. Para ambos objetivos requerimos el esfuerzo total del Estado y del mundo privado; del Gobierno y de la Oposición; de Santiago y de las regiones; de todos. Para triunfar, debemos sumar y multiplicar, no restar y dividir; debemos dialogar; debemos buscar encuentros. Los acuerdos políticos tienen que servir para poner a Chile como prioridad y a la mejor calidad de vida de nuestros compatriotas como una meta posible y necesaria.

Este proceso constituyente entraña una enorme oportunidad de volver a unir a los chilenos. Existe consenso en gran parte de las fuerzas políticas del país de que esta Constitución necesita cambios profundos. Pero tengo dudas, de verdad, de si hoy día estamos en condiciones y garantías para llevar este proceso en paz y tranquilidad, porque no se ve nítidamente. Y es responsabilidad de todos que así sea, porque esta reforma a la Constitución o, si gana el “apruebo”, esta nueva Constitución va a requerir de todos generosidad y también de tolerancia. La ausencia de garantías básicas de paz social y de orden público va a poner en riesgo, si es que no se concretan, esta oportunidad histórica de construir este pacto social.

Yo me doy cuenta de que no están dadas muchas veces las condiciones para el proceso constituyente. Cuando se socava la paz social, cuando se socava la tranquilidad, ha faltado muchas veces la valentía de ponerse al frente y decir: “ese no es el camino”. No confundamos este gran proceso que estamos llevando a cabo con enardecer los ánimos y, a lo mejor, arriesgar este proceso de reforma, constituyente, por un tema de paz social que hoy día muchas veces no se ha visto muy resguardado.

Hoy yo voy con fuerza, decidido, por el “rechazo”, porque siento y veo que aquí hay una parte importante de los actores que no están dispuestos a cumplir con aquello que firmaron el 15 de noviembre pasado. Pero estar por el “rechazo” no significa que busquemos que la Constitución no sea transformada y mejorada, pues yo no voy a ser ciego a muchos de los déficit que esta manifiesta en muchos aspectos, siendo uno de los más evidentes el fuerte centralismo de nuestro país.

En materia de democracia algunas falencias son evidentes y debemos corregirlas. Por ejemplo, la baja participación electoral y el centralismo político que disminuyen a las regiones son dos manifestaciones clarísimas. Por ello, dos elementos claves que debemos considerar son: mayor participación ciudadana y poder de decisión de las regiones como elementos centrales en todo el cambio o proceso político.

Esta condición subordinada o postergada de las regiones, presente por décadas, permanente en nosotros, ha dado como resultado que Chile sea el país más centralizado de América Latina, como han dejado en manifiesto diversos estudios, por ejemplo, de la Cepal y de la propia Subdere.

Chile es un país muy centralista, pero a veces nos falta creatividad para desafiar y transformar esa realidad. Este esfuerzo de imaginación no significa partir de cero o sin ningún respeto por nuestra tradición institucional, pues se puede caer en el error de que cambiando el régimen político o el carácter unitario del país y la nación se solucionaría por arte de magia esta desigualdad territorial. Hay muchos casos de países unitarios y con un régimen presidencial que son descentralizados. Ahí está el ejemplo que vimos recién, de Colombia.

Un punto débil desde hace muchos años es la regionalización. Lamentablemente, el país peca de un exceso de centralismo y no se ve una propuesta clara en sentido contrario. Urge una visión con sentido auténticamente nacional, que permita que cada región tenga capital humano y posibilidades reales de desarrollo, una población adecuada y alternativas de producción que contribuyan a la prosperidad local.

Chile se ve distinto desde las regiones. Y este proceso constitucional, más que el “apruebo” o el “rechazo”, debiera necesariamente poner una efectiva focalización en la regionalización como prioridad. Ha llegado la hora en que nos atrevamos a definir temas país, como una base para poder seguir avanzando y creciendo. Puede ser tema país la pobreza; tema país el trabajo; tema país la salud; tema país la educación; pero también, tema país la regionalización y la descentralización, que no se contamine con lo ideológico, con lo partidista, con los gobiernos de turno.

Por ello, más importante que engegucernos por una nueva Constitución o exacerbar el espíritu de experimentación, desconociendo nuestra historia institucional y republicana, es mucho más importante definir qué aspectos de la descentralización son fundamentales para el bienestar, la autonomía y el desarrollo de las regiones.

A este respecto, lo primero que creo relevante es determinar cuáles son las metas a las que aspiramos como región. Sí, las metas. Para ello debemos ser ambiciosos y poner metas muy claras: ¿Qué resultados queremos en educación? ¿Cómo queremos ver a nuestras universidades? ¿Por qué no pensar en que las universidades regionales sean unas de las mejores universidades por lo menos de esta zona del mundo, que no sean siempre las

nacionales y las tradicionales? ¿Por qué no aspirar a que las universidades regionales se transformen en universidades vanguardistas y señeras en el mundo entero? ¿Cuáles son las aspiraciones en inversiones regionales y en tasas de desempleo de nuestras regiones? ¿Qué significa ser un líder en turismo? Y tantas otras cosas, que deberían estimular nuestro esfuerzo y nuestra inteligencia.

Sabiendo cuáles son las metas a las que aspiramos, es necesario generar procesos de participación política de los ciudadanos. Y para que esta participación sea real es necesario fortalecer la descentralización del poder.

En tal sentido, un segundo elemento central son las elecciones de gobernadores regionales, pues representan una gran oportunidad de acercar las decisiones a las regiones. Las condiciones para que se realicen las elecciones están, pero es necesario que se resuelva respecto del presupuesto con que contarán los gobernadores regionales y las atribuciones que hagan sustentable esta figura en el tiempo. Es fundamental que los gobernadores regionales asuman con todas sus atribuciones muy claras y definidas, pero también con una chequera que les permita hacer una gestión sólida en beneficio de la región.

Objetivos claros y creativos de desarrollo regional y participación ciudadana e institucional a nivel de la región con poder de decisión no necesariamente debe verse como un aumento del gasto público o crecimiento del aparato del Estado.

No es más burocracia, sino que es la posibilidad de construir una nueva relación entre las regiones y las empresas.

Lo anterior representa un tercer elemento de la descentralización que debemos tener muy en cuenta, que dice relación con que es importante

que las grandes empresas que están en las regiones paguen sus patentes acá y no en sus oficinas en Santiago. Eso es de justicia y es bueno para la región. Yo estoy totalmente de acuerdo en que las empresas, en especial las mineras, que tienen que generar un trabajo mucho más potente, mucho más comprometido con la región, paguen sus patentes aquí, en las regiones. El rol social que le corresponde a una empresa lo tenemos que hacer carne, lo tenemos que hacer patente en las personas y en la región.

La responsabilidad y el compromiso que debe tener una empresa con el lugar donde está ubicada tienen que ser absolutos. ¿Por qué digo esto? Porque realmente debemos proponer una legislación innovadora para que las grandes empresas que están estacionadas en Santiago puedan contar con incentivos de distinta naturaleza para llevar sus casas matrices a las regiones. Yo creo que eso sería muy relevante, muy importante, para que Santiago se desintoxique y para que con ello se beneficie a las regiones con empleos de calidad y seguros. Hoy día tenemos un 16% de cesantía. Detrás de ese número hay millones de personas que lo están pasando pésimo, en nuestra región de Coquimbo. Si nosotros tuviéramos las casas matrices en las regiones les aseguro que la estabilidad laboral sería muy diferente de la actual. Esta relación directa y de beneficio mutuo entre empresas y regiones debe ser el eje central del nuevo trato entre regiones y Chile.

Y que no le tengan susto el poder estatal ni la burocracia política a que las regiones se descentralicen, se independicen de Santiago, para que necesariamente las empresas tributen y se comprometan donde generan realmente sus negocios y que la gente se beneficie en términos concretos con esta relación, con trabajos de calidad y desarrollo social de sus ciudades y de sus pueblos. Esto es justicia social.

Lo anterior representa un cuarto elemento central de la descentralización, que debe estar en todos los debates, como es la importancia del crecimiento económico, pues este no es un fin, sino un medio para que las personas vivan mejor y puedan desarrollarse de acuerdo con sus capacidades, para que el Estado tenga más recursos cada año para la inversión social y todas aquellas responsabilidades que contribuyan al bien común.

Por eso se trata, en primer lugar, de un imperativo político y ético, y solo en segundo lugar de una responsabilidad económica.

Debemos entender que la inversión, la actividad productiva y la creación de empleo deben ir a la par con el cuidado del medioambiente, el desarrollo de las comunidades locales y el progreso social. El crecimiento económico no es una opción, sino una necesidad para el progreso social. Gobernar, estar en política significa contribuir a crear condiciones para que la gente viva mejor. El crecimiento económico es una de esas condiciones y debemos avanzar para que pronto se manifieste en más trabajo y mejores condiciones de vida para todos los chilenos. Para ello no basta con buenas intenciones, sino que debemos revisar si las normas que entran o facilitan el crecimiento están realmente adecuadas. Además, es necesario volver a construir consensos importantes sobre nuestro sistema de desarrollo que nos permitan contribuir, efectivamente, a que los chilenos vivan mejor.

A modo de resumen, tengo el convencimiento de que la regionalización requiere un profundo cambio cultural y una decisión política muy clara. Chile tendrá la oportunidad de mirar al país desde las regiones, para potenciar con decisión sus universidades, mejorar sus caminos, contar con médicos especialistas y aumentar sustancialmente

su población. Para ello, no necesariamente hay que hacer tabula rasa con nuestras instituciones, con la unidad del país, o tirar por la borda nuestra historia de progreso de los últimos treinta años, sino enfocarnos en mejorar las capacidades de las regiones, capacidades de decisión y técnicas, para ser nosotros mismos artífices y actores del crecimiento, desarrollo y bienestar regional y nacional. De nosotros depende.

Una vez le pregunté a una persona: “¿Qué va a pasar en Chile?”. Yo tenía quince años. Me respondió: “Va a pasar lo que nosotros seamos capaces de hacer, nadie lo va a hacer por nosotros”. El desafío es ese, que entendamos que este proceso de descentralización no es una opción, sino una necesidad. Chile ya no resiste como está hoy día caminando, con un centralismo agobiante, con un centralismo que ahoga y que realmente está haciendo mucho más estrechas las posibilidades de crecimiento y desarrollo. La población necesita más libertad para desarrollarse y para generar más creatividad, más acciones concretas para que las regiones se fortalezcan y se desarrollen. Eso se hace dándoles libertad a las regiones, dándoles instrumentos para que las regiones caminen solas, no teniéndole susto a la descentralización. Ese es el llamado. Y ese llamado no lo hacen solamente los políticos; no lo hace solo el sector empresarial; no lo hace solo la comunidad; no lo hacen solo las fuerzas vivas de las regiones: lo hacemos todos.

Por eso termino llamando al diálogo, a conversar, a llegar a puntos de encuentro para que todos juntos luchemos para que Chile efectivamente sea un país descentralizado y no sigamos con esta consigna de décadas que no se traduce en términos reales en un verdadero crecimiento social, económico y cultural de las regiones.

Muchas gracias.

Gonzalo Cortés, moderador

Agradecemos las palabras del diputado Francisco Eguiguren.

Hemos recogido las intervenciones, los comentarios y las preguntas de nuestro público y las hemos refundido en una sola gran pregunta general que vamos a formular a todas y todos nuestros expositores.

Dado que de acuerdo con las notas que he tomado hay un diagnóstico compartido en torno a que las reformas, tanto al sistema presidencial como a los mecanismos de descentralización actual, son urgentes. Ya sea que gane la opción “rechazo” en el plebiscito (reemplazo constitucional) o en el evento de que lo haga la opción “rechazo” se comparte por todos la necesidad de reformas a lo menos en este sentido.

La pregunta es la siguiente: “¿Cuáles son, a juicio de ustedes, los mayores desafíos u obstáculos para implementar cambios al sistema presidencialista y al modelo actual de descentralización?”

Vamos a partir en orden inverso esta vez. Por tanto, le pido al diputado señor Eguiguren que nuevamente haga uso de la palabra por un tiempo máximo de cinco minutos para referirse a la pregunta planteada.

Diputado Francisco Eguiguren

Es un poco lo que estábamos conversando delante. Yo creo que aquí nos ha faltado mucho diálogo, querer llegar a puntos de encuentro. Sobreideologizar la discusión le hace mal a Chile. Yo soy de los que creen que las ideologías van de paso y que hoy día a la gente le importan las cosas concretas. El Chile real es muy distinto al Chile político. Y ese Chile real exige conversar,

exige dialogar, exige puntos de encuentro, pero no de la clase política, sino de todos. Tenemos que ser capaces de ampliar el abanico, de que nuestra mirada sea una mirada amplia, donde entendamos que este Chile lo construyen todos, las trabajadoras y los trabajadores; las juntas de vecinos; el mundo universitario, académico; la juventud; los adultos mayores; lo construimos todos. Y en ese aspecto todos debemos trabajar y tener la capacidad de conversar y construir un cambio profundo. Por eso, cuando a mí me preguntan: ¿Hay algún obstáculo para poder avanzar? Yo creo que el obstáculo está en que debemos desarrollar mayor capacidad de tolerancia, mayor capacidad de diálogo, mayor capacidad de poder lograr puntos de encuentro entre todos, y no creernos nunca que tenemos el monopolio de la verdad.

Si hay algo que nos dejó el 18 de octubre es que hay paradigmas que ya terminaron. Mi verdad es una parte de la realidad, pero al frente tengo a otra persona que piensa distinto a mí, y tengo que ser capaz de sentarme, oírla empáticamente y poder lograr construir entre todos un solo camino con la verdad mía, la de ella y la de los otros.

Y, por último, quiero decir algo muy concreto. Vuelvo a insistir en que es necesario ya no llegar a la trinchera, tener una base donde definamos los grandes temas nacionales, esos temas que superan las divisiones políticas, que superan las visiones ideológicas, que son los que le preocupan a la gente, y, más allá del color del gobierno de turno, que esos temas permanezcan y sean la base para ir creciendo peldaño a peldaño. Chile no resiste que cada cuatro años volvamos a cero; Chile necesita seguir creciendo peldaño a peldaño, o muchos peldaños, cada cuatro años. Pero para eso nos tenemos que poner de acuerdo entre todos en una base mínima, en temas país mínimos que

respetemos y nos permitan seguir avanzando. Hablo del trabajo, del empleo, de la pobreza, de la salud, de la seguridad pública, de la educación, del medioambiente, de los pueblos originarios, de las relaciones internacionales. Somos orgullosos de cómo cuando tenemos problemas internacionales todos confluimos frente al gobierno de turno y hacemos un solo poder. Así deberíamos hacerlo con estos grandes temas, para poder crecer, avanzar, y que no estemos retrocediendo cada cuatro años.

Diálogo, puntos de encuentro, tolerancia, generosidad, mucha humildad para no creernos dueños de la verdad, y sobre todo mucho patriotismo para saber que cuando realmente está Chile por delante no hay nada que supere la necesidad del Chile real, que es el Chile de la gente, el Chile ciudadano, el Chile que está hasta aquí con la política y que lo único que quiere es que los políticos demos el ancho entregando ejemplos concretos de caminar y avanzar en solucionar los problemas, en abrirse a los grandes temas nacionales y no que nos enfrasquemos en discusiones que hacen imposible lograr estos acuerdos que todo Chile quiere.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, diputado Eguiguren.

Tiene a continuación la palabra el diputado señor Schilling.

Diputado Marcelo Schilling

El principal obstáculo son los poderes institucionales y los poderes fácticos que se ven beneficiados de la actual estructuración del poder en Chile.

¿Por qué el Presidente sería favorable a instituir un gobernador regional electo popularmente por sufragio universal por cada una de las regiones sin tener al lado a un delegado presidencial? No hay ninguna razón, salvo la de que yo no quiero entregar el poder al pueblo de esa región, porque me quita poder a mí.

Ahora, ¿por qué las empresas podrían estar en contra de un proceso de efectiva descentralización? Porque un proceso de efectiva descentralización, por ejemplo, debería entregarle la evaluación, el juicio, la fiscalización sobre el respeto al medioambiente por parte de los distintos emprendimientos (mineros, forestales, pesqueros, etc.) a la región. ¿Por qué la región no puede por sí misma decidir en qué medioambiente quiere vivir y cuánto de él está dispuesta a sacrificar por tener inversión, trabajo, empleo, ingresos? ¿Por qué el sistema de evaluación medioambiental termina en Santiago? Porque las empresas no se quieren someter a la soberanía popular de la región donde operan. Es más fácil hacer el lobby en Santiago, frente al Presidente, sus Ministros, su gabinete, que frente al beneficiado o perjudicado directamente.

Entonces, aquí volvemos a lo que yo planteé inicialmente en mi intervención. Este no es un problema de buena voluntad. Conocemos la dinámica económica de la concentración y la exclusión. Esto no es privativo de Chile, ocurre en todo el mundo. Conocemos la dinámica de la concentración del poder y sabemos perfectamente, desde chicos, que todo poder genera un contrapoder. El poder presidencial tiende a generar un contrapoder regional, que si no se satisface institucionalmente, se va a desarrollar como ocurrió con el estallido social del 18 de octubre: sin la institucionalidad, sin nosotros, como dice el diputado Eguiguren, por la gente

común. Y a nosotros no nos van a pescar, como se dice vulgarmente en Chile, “ni en bajá”, las cosas las van a resolver los perjudicados o beneficiados con el asunto.

Yo creo que una descentralización audaz debiera rápidamente pasar todas las competencias que tienen que ver con medioambiente, vivienda social, vialidad intrarregional a las regiones. ¿Por qué no? A la figura del gobernador regional hay que darle todas las competencias relacionadas con el desarrollo económico, social, cultural, político y que solo quede excluido de las competencias que tienen que ver con el Estado unitario. Las materias de justicia no serán descentralizadas, es una manera de garantizar la igualdad frente a la ley; o las de policía, mantener el orden y la seguridad pública; o las de la defensa; o las de las relaciones exteriores. ¿Pero las del desarrollo por qué deben seguir estando en manos de un poder central? ¿Se acuerdan de las casas Copeva, que fueron construidas con materiales aptos para crear habitaciones en el norte, pero no donde llovía? ¿Y se acuerdan de la lluvia de 1997 y los famosos edificios protegidos con plástico? Bueno, eso es lo que pasa con los regímenes ultrapresidenciales y centralizados.

Ahora, el Presidente no lo va a hacer motu proprio; ya lo hemos visto. El proceso de elección del gobernador regional se empezó a definir en el gobierno de la señora Bachelet, cercana a mis ideas, militante del mismo partido, pero fue tímido. Y para qué hablar del gobierno que lo sucedió, que no hizo nada por terminar de perfeccionar la ley actual. No fortaleció la figura del gobernador regional, no le entregó competencias claras, no separó, y se insiste en ponerle un guardián al lado: el delegado presidencial.

Como ya señalé, el principal obstáculo son las dinámicas de concentración del poder político y el poder económico, y los que se ven beneficiados de ello.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, diputado Schilling.

Damos el turno para que haga uso de sus cinco minutos el profesor Kamel Cazor.

Kamel Cazor, Vicedecano Facultad de Derecho Universidad Católica del Norte

Yo creo que los obstáculos o desafíos habría que centrarlos en dos aspectos.

Primero, en un aspecto que me atrevería a decir mental en la sociedad chilena y que se asocia con un tema de conciencia democrática. Yo creo que cuando hablamos de democracia, de participación, no todos tenemos la misma idea de lo que es la democracia, y eso genera distorsiones desde el punto de vista de aceptar la participación ciudadana en la toma de decisiones. No se puede decir que un proceso constituyente en el cual el pueblo o la ciudadanía busca un proceso de autodeterminación de máxima participación democrática sea un experimento. Yo creo que eso es menospreciar la soberanía popular. Los procesos constituyentes, cuando son participativos, son de los ciudadanos (porque la soberanía está en los ciudadanos, está en nosotros), no son un experimento, no son algo temerario. Por lo tanto, nosotros debemos entender eso.

A la vez -y ahí hay un obstáculo muy grande-, siempre se dice que nunca estamos preparados para lograr el momento de los cambios, y esa

predicación trae como consecuencia un hecho que es inevitable, que es importante, cual es que estamos llegando tarde a este proceso. Llegamos con años de retraso. No puede ser que un país que tiende a la modernidad, como Chile, entrando a la tercera década del siglo XXI recién esté tratando de debatir estos temas que son esenciales para el funcionamiento de una sociedad moderna. Entonces, yo creo que cuando superemos ese estado mental de toma de conciencia democrática y nos pongamos de acuerdo en qué es la democracia, vamos a superar un obstáculo muy importante para llegar al consenso, y el consenso es el que va a generar la estabilidad.

El segundo obstáculo -ya lo ha mencionado el diputado Schilling- es un fenómeno mundial, de la concentración constante y progresiva del poder en el mundo y, particularmente en Chile, en las élites políticas y económicas. Y en tanto en cuanto el poder tienda a esa concentración, el poder no va a permitir lograr cambios estructurales, no va a lograr descentralizar, no va a lograr una renovación de la política. Nosotros hemos tenido problemas de financiamiento político por grandes empresas, y esto es un fenómeno que ha ocurrido en España, que ocurre en los Estados Unidos, que ocurre en el resto de Europa. Y el fenómeno de la concentración del poder va a ser uno de los más complejos para los efectos de entender este fenómeno de la posglobalización.

Hay que entender esto, porque además nos vamos a encontrar en este proceso constituyente -al que ya llegamos tarde- con un mundo que está cambiando fuertemente el paradigma. Es decir, quienes pretendan que la gran receta es el statu quo, porque este antes funcionó, no están entendiendo lo que está pasando a nivel mundial. Esto está cambiando; nos encontramos en la

posglobalización; hay una vuelta hacia situaciones que son distintas a la interacción del mundo que se estaba desarrollando.

Por lo tanto, yo creo que si tratamos de solucionar estos dos grandes ámbitos podemos avanzar genuinamente para hacernos cargo del tema que convoca esta actividad, que es precisamente el sistema presidencial y la descentralización, que al final es un problema de poder.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, Kamel.

A continuación le corresponde el turno a la senadora Adriana Muñoz.

Adriana Muñoz, Presidenta del Senado

Estamos muy cerca del 25 de octubre, de abrir una posibilidad histórica de un gran diálogo social y político en nuestro país. Tardío, como señala el profesor Kamel; tardío, como señala el diputado Schilling, porque en la exposición de Gabriela veíamos que Ecuador (2008), Bolivia (2009), a través de asambleas constituyentes, hicieron un profundo cambio constitucional. Estamos llegando tarde, pero se abre el 25 de octubre, no por beneplácito del poder político. El 18 de octubre hubo una explosión social, el hastío del pueblo de Chile ante tanta desigualdad, ante tanto abuso, que interpeló a toda la clase política. Pasó por sobre los partidos políticos tradicionales, Centro, Izquierda, Derecha, nos interpeló, al punto que un Estado que no sabía qué hacer, como decía el diputado Schilling, se vio obligado a buscar un cauce y que fue abrir un proceso constituyente con un plebiscito el 25 de octubre.

Y el “apruebo” significa abrir la real posibilidad de pasar por sobre todos los obstáculos que históricamente hemos tenido para desconcentrar el poder, el poder presidencialista, el poder de la concentración en la capital del país. O sea, hoy día tenemos la gran posibilidad de discutir en este gran diálogo al que apela el diputado Eguiguren. Pero es un diálogo al que el pueblo nos obligó, que vamos a ir a votar, que vamos a ser interpelados a escribir una nueva Constitución, donde el elemento central, como yo siempre insisto, es hacer un cambio profundo al sistema político.

Hoy día tienen que reequilibrarse los poderes. No puede seguir esta concentración de poder en el Presidente o la Presidenta de la República. Las regiones no pueden seguir en un estado de debilidad absoluta y de dependencia absoluta del poder central. Yo soy muy crítica del proceso de regionalización que abrimos. Entendí siempre, y corroboro lo que dice el diputado Schilling, que iniciar el proceso por la desconcentración política era poner la carreta delante de los bueyes. Creo que lo más importante era una descentralización económica, con facultades y poderes reales para las regiones.

Hoy día vamos a tener elecciones de un gobernador regional tutelado por el delegado presidencial. Yo creo que ese es un tema que también hay que debatir en el marco del proceso constituyente. Y la gran barrera que yo percibo que puede existir para llevar a cabo profundos cambios en el sentido de lo que estamos debatiendo es no tener los suficientes constituyentes que instalen este debate en la asamblea constituyente -espero que sea el mecanismo que gane en el plebiscito-, para que se escriba una Constitución en ese sentido. Tenemos que elegir muchos delegados y delegadas para el proceso constituyente que lleven a cabo

este debate. Porque si perdemos la presencia de delegados las fuerzas más progresistas, las que queremos cambios más profundos y estructurales en la Carta Constitucional, vamos a tener más de lo mismo y se habrá hecho un debate para que nada cambie.

Entonces, creo que ese es un gran desafío y puede ser un gran obstáculo para hacer un cambio profundo al sistema político que tenemos hoy día en el país.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, senadora Muñoz.

Le damos la palabra a doña Gabriela Dazarola.

Gabriela Dazarola, Biblioteca del Congreso Nacional

Coincidiendo con las apreciaciones anteriores, pienso que es muy importante dentro de todo ponerse de acuerdo.

Insistiendo en lo que fue mi presentación y la concepción de descentralización a nivel constitucional, creo que es fundamental fijar bien los fines y los objetivos de lo que se persigue a través de la descentralización, o sea, que no sea descentralizar por descentralizar, y en relación con esos objetivos permitir una aplicación efectiva y exitosa en los gobiernos regionales de las medidas que se han implementado.

Asimismo, creo que todo eso debe ser gradual, flexible, porque muchas veces se ha comentado que las normas en Chile, o lo que existe en temas de descentralización, es igual para todas las regiones y para todas las comunas. Y eso hay que

comenzar a analizarlo caso a caso y ver cuáles son las potencialidades y en qué cosas algunas regiones pueden avanzar, y a las que no pueden, ir entregándoles las herramientas para hacerlo.

Otro punto que creo fundamental es el tema económico. Hay que entender la diversidad nacional que existe, lo que las regiones tienen y dejar esa gran dependencia económica que existe de pocas regiones. No se utilizan los recursos humanos que existen en las regiones, no se innova. Tenemos en las regiones un modelo económico -desde hace algunas décadas- que se basa en la exportación de materias primas, de poco procesamiento, el medioambiente se hace colapsar, no se mide ese aspecto y hay muy baja intervención en la innovación y en lo que se puede hacer desde las regiones. Y, en ese sentido, creo que el desarrollo de capital humano también es fundamental.

Todas esas materias, junto con los acuerdos políticos y cómo se vayan estructurando las competencias y lo que las regiones pueden hacer es fundamental. O sea, fortalecer el capital humano de las regiones, innovar y que la matriz productiva pueda ser más diversa y más moderna. No podemos seguir dependiendo de nuestros recursos naturales.

Creo que esos serían desafíos importantes que podrían fortalecer mucho el proceso descentralizador.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, Gabriela.

Agradecemos a nuestros expositores por las interesantes ideas que han expresado, tanto en sus

presentaciones como en esta ronda de preguntas.

Queremos manifestar un agradecimiento especial a nuestra intérprete de lenguaje de señas, Andrea González, quien ha estado presente a lo largo de esta transmisión ayudándonos a llegar a las personas con discapacidad auditiva.

Para clausurar el presente evento, queremos darle la palabra a la Vicerrectora de la sede Coquimbo de la Universidad Católica del Norte, señora Elvira Badilla Poblete.

***Elvira Badilla, Vicerrectora sede Coquimbo
Universidad Católica del Norte***

Buenos días.

Quiero decir unas breves palabras de cierre.

Para la Universidad Católica del Norte es relevante ser anfitriona y coorganizadora, junto con la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria y la Agrupación de Universidades Regionales (AUR), de esta charla con la que se da inicio a esta serie de diálogos sobre el proceso constituyente.

Además de saludar a los expositores en general, quiero agradecer y saludar especialmente a nuestros parlamentarios de la Región de Coquimbo, a la señora Presidenta del Senado, senadora doña Adriana Muñoz, y al diputado del Quinto Distrito don Francisco Eguiguren.

Dialogar, reflexionar y debatir, tres verbos esenciales para este proceso constituyente que estamos viviendo y que es lo que pretende esta serie de diálogos, ser un espacio para hacer carne esos tres verbos.

Para nuestra Región de Coquimbo y para la

Universidad Católica del Norte como universidad regional, que estamos insertas en dos macrozonas del país, la macrozona centro y la macrozona norte, la descentralización no puede seguir esperando. La pandemia y el estallido social del 18 de octubre pasado nos recuerdan que debemos utilizar las herramientas que la organización política del Estado de derecho nos entrega para avanzar en una descentralización real y efectiva. Nos hemos dado cuenta con todo esto que ha pasado el último año de que la territorialidad es hoy un elemento crucial en la toma de decisiones.

No puedo tampoco dejar pasar la oportunidad para decir que en este proceso constituyente no podemos dejar de lado la mirada de género. No pude acompañarlos al inicio porque estaba en una actividad sobre estudios de género, una actividad que convocó a cuatrocientas veintidós personas, una actividad nacional con invitados internacionales que se vino postergando desde el año pasado, por distintos motivos, hasta que se hizo. Entre otras cuestiones, también se discutía desde lo jurídico la perspectiva de género, y estaban académicos de nuestra facultad, como Agustina Alvarado participando de panelista. Entonces, no puedo dejar de decir que la mirada de género debe estar presente en este proceso constituyente.

Finalmente, agradezco al Decano interino de la Facultad de Ciencias Jurídicas, doctor Kamel Cazor, expositor también, por esta actividad que han organizado tan bien en conjunto con las otras entidades. Los felicito, con los mejores deseos de que todos podamos avanzar hacia un Chile más justo para todos y todas.

Muchas gracias.

Gonzalo Cortés, moderador

Muchas gracias, Vicerrectora.

Con lo dicho ponemos término al presente diálogo regional.

Esperamos que las autoridades, nuestros expositores y todas las personas que nos acompañaros a través de las redes y las transmisiones hayan tenido un momento de reflexión y debate sobre los temas que nos han convocado.

Les dejamos extendida la invitación para las siguientes charlas que tendrán lugar los siguientes viernes.

Agradecemos su presencia, esperando contar con ella en las próximas instancias de diálogo.

Muchísimas gracias y que tengan todas y todos muy buenos días.

Hasta luego.

Diálogo N° 2:

RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL PARA CHILE

(2 de octubre de 2020)



ÍNDICE

Iván Obando Camino , moderador.....	54
Álvaro Rojas Marín , Rector Universidad de Talca.....	55
Guido Williams Obreque , Biblioteca del Congreso Nacional.....	57
Paola Álvarez Droguett , Biblioteca del Congreso Nacional.....	59
Diputado Andrés Longton Herrera , distrito N° 6, Región de Valparaíso	62
Diputada Joanna Pérez Olea , distrito N° 21, Región del Bío Bío.....	66
Humberto Nogueira Alcalá , Director Centro de Estudios Constitucionales de Chile.....	69
Rodrigo Palomo Vélez , Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Talca.....	78



Ver video:

RÉGIMEN SEMIPRESIDENCIAL PARA CHILE

Iván Obando, moderador

Buenos días a todos y a todas quienes nos acompañan en este encuentro.

Bienvenidos al primer ciclo de charlas denominado “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria, la Agrupación de Universidades Regionales y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca. Se trata de una actividad abierta a la comunidad cuyo propósito es erigirse en un espacio de reflexión, diálogo y debate sobre términos de relevancia constitucional. En nombre de los organizadores, sean nuestras primeras palabras una cálida bienvenida para las autoridades presentes, nuestros expositores y para todas y todos los asistentes a este evento.

En esta oportunidad, nos acompañarán los siguientes ponentes:

Don Guido Williams Obreque, quien es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Talca, magíster en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y se desempeña como Jefe del Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria en la Biblioteca del Congreso Nacional.

Doña Paola Álvarez Droguett, abogada, magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y máster en Derecho Parlamentario por la Universidad Complutense de Madrid. Ella es experta del Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Nos acompaña también don Andrés Longton Herrera, quien es diputado por el Sexto Distrito, del partido Renovación Nacional. Él es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Adolfo Ibáñez y magíster en Derecho Administrativo por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Se desempeña

en diversas Comisiones de la Cámara de Diputados. También nos acompaña en esta oportunidad doña Joanna Pérez Olea, diputada por el Vigésimo Primer Distrito, de la Región del Biobío, y por el Partido Demócrata Cristiano. La diputada Pérez es administradora pública, licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas por la Universidad de Concepción, magíster en Administración de Empresas por la Universidad del Desarrollo. Se desempeña, asimismo, en diversas Comisiones de la Cámara de Diputados.

Finalmente, nos acompaña el profesor don Humberto Nogueira Alcalá. El profesor Nogueira es abogado, doctor en Derecho por la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, de Bélgica. Es profesor titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Talca y autor de diversas monografías y textos de derecho constitucional, especialmente en la materia de que tratará hoy día nuestro evento.

Para abrir el evento, se dirigirá a los asistentes el señor Rector de la Universidad de Talca, doctor don Álvaro Rojas Marín, por medio del siguiente video.

Álvaro Rojas, Rector Universidad de Talca

Quiero saludar muy cordialmente a todos los participantes de este encuentro regional sobre el proceso constituyente, organizado por la Agrupación de las Universidades Regionales, por la Biblioteca del Congreso, por la Academia Parlamentaria y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de nuestra querida Universidad de Talca.

Escucharemos la conferencia del profesor titular de nuestra institución, don Humberto Nogueira, destacado constitucionalista reconocido no solo a nivel nacional, sino también internacional, por

el tema del gobierno semipresidencial como una alternativa para nuestro país.

Pocas generaciones tienen la oportunidad de ser protagonistas de un proceso constituyente, de participar, de incorporar sus ideas, sus puntos de vista en la construcción de una nueva Constitución de base popular. Los últimos fueron los de aquella generación del año 1925, que dio origen a la Constitución que rigió a nuestro país por muchos años. Desconozco el grado de participación que tuvo su construcción, pero fue una Constitución que por lo menos fue aceptada por la sociedad en ese momento. Posteriormente, la Constitución del año 1980 tiene otro origen. No obstante las modificaciones que fueron producto de un activo trabajo entre el Congreso y el Ejecutivo, esa Constitución tiene un déficit congénito, que es el hecho de que no fue escuchada la voluntad popular o los grandes sueños que tiene nuestra sociedad en la Constitución Política, que es lo que nos rige como ciudadanos.

Hoy día estamos ante esa posibilidad, y como Universidad de Talca hemos puesto todas nuestras capacidades al servicio de nuestra comunidad para que podamos llevar a cabo un proceso informado, transparente, donde todos tengan la oportunidad de entregar sus puntos de vista. Ha habido una serie de eventos, no solamente en la universidad, sino también en la región y en el resto del país para que ello pueda suceder. Espero que quienes tengan la responsabilidad de redactar la nueva Constitución tengan la posibilidad también de escuchar a la ciudadanía respecto a sus grandes demandas. En este sentido, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales juega un papel muy significativo en ello, no solamente en la formación de profesionales, en la investigación, sino que también en poder trascender a la comunidad con sus carreras de Derecho, Administración Pública

(tanto en Santiago como en Talca) y la posibilidad de difundir este enorme hito en nuestra vida ciudadana.

Reitero el compromiso de la Universidad con la comunidad. Reitero el compromiso de una universidad pública con la ciudadanía, de aportar a una construcción constitucional en donde, sin lugar a dudas, el tema que más nos interesa a nosotros es el rol que va a tener la educación superior pública en nuestra Constitución. Hoy día estamos en una posición desmejorada, una situación muy compleja, y creo que quienes redacten la Constitución, y si el pueblo así lo acepta, van a poder dar a la educación el rol que se merece y que fue también un rol histórico que jugó en nuestra vida ciudadana desde la fundación de nuestro Estado.

Les deseo mucho éxito en esta jornada.

Iván Obando, moderador

Muchas gracias por las palabras del señor Rector.

Vamos a dar inicio a la actividad. Queremos agradecer, en primer término, la disposición de nuestros expositores para unirse a este diálogo y a los asistentes por acompañarnos.

Para proporcionar el marco general de la discusión que se llevará a efecto, harán uso de la palabra, en primer término, don Guido Williams, y en segundo término, doña Paola Álvarez, como especialistas de la Biblioteca del Congreso Nacional.

La Biblioteca del Congreso Nacional explicará, respecto del sistema semipresidencial, las propuestas de cuatro proyectos de ley y los resultados de dos Comisiones especiales de la Cámara de Diputados sobre el régimen político nacional.

En primer lugar, cabe señalar que el semipresidencialismo no tiene una acepción única, o no genera un entendimiento uniforme de él. Sin embargo, hay ciertos elementos que son comunes en las investigaciones sobre la materia. El primero es que el Presidente de la República es elegido por sufragio universal; el segundo, que el Presidente posee considerables poderes, y el tercero, que se opone a la figura del Presidente un Primer Ministro, quien ejerce funciones ejecutivas y administrativas y que, a su vez, goza de la confianza del Parlamento para mantenerse en su cargo.

Luego, en materia de proyectos de ley, son cuatro, dos tratan el tema del semipresidencialismo de manera indirecta y dos lo hacen directamente.

Los que están viendo en pantalla son los que lo abordan de manera indirecta.

El primer proyecto es del senador Francisco Chahuán, del año 2020, que propone varias reformas al sistema político y entre ellas incorpora la figura del primer ministro, sin desarrollarlo mucho.

El segundo proyecto, que también lo aborda de manera indirecta, es de un grupo de senadores y de exsenadores, del año 2017, que crea la figura del consejo de ministros y establece que el Presidente de la República puede designar al Ministro del Interior y Seguridad Pública para que presida dicho consejo.

El tercer proyecto es del senador Allamand, donde ya se aborda directamente el régimen



Guido Williams Obreque,
Biblioteca del Congreso Nacional

semipresidencial. De hecho, el proyecto es para establecer un régimen semipresidencial. El senador, en los fundamentos de su moción, señala que hay un hiperpresidencialismo, pese a las reformas del año 2005, y que la figura del hiperpresidencialismo igual requiere un apoyo del Congreso Nacional. Él sostiene que hay una falla geológica en el sistema, un gobierno dividido, donde el Presidente llega al poder por la mayoría de los electores y, sin embargo, muchas veces no cuenta con el apoyo político para llevar a cabo sus proyectos de gobierno en el Congreso Nacional. Por lo tanto, él plantea la necesidad de la colaboración de los poderes en las tareas de gobierno. Ahora, puntualiza su proyecto de ley la necesidad de crear mecanismos de estabilidad política para el primer ministro y mantener la atribución de fiscalización de las minorías.

En concreto, este proyecto propone, en primer lugar, que exista la figura del Presidente como Jefe de Estado, manteniendo importantes prerrogativas, y establece, además, la figura del Primer Ministro, que es nombrado por el Presidente de la República, con la ratificación expresa del Congreso Nacional. En paralelo, propone la moción de censura, que debe ser votada por ambas Cámaras. Una vez aprobada, las Cámaras deben reunirse en Congreso Pleno y proponer el reemplazante del Primer Ministro. Si no hay mayoría o no se formula una propuesta, la censura fracasa. Si se propone un nombre, el Presidente tiene dos alternativas: debe nombrar a esa persona o bien disolver ambas Cámaras.

El último proyecto que queremos explicar es del diputado René Saffirio, de 2015. En él el diputado plantea que hay defectos en el presidencialismo

chileno: puede haber una personalización del poder que signifique riesgo de populismo o autoritarismo; los bloqueos constitucionales a la figura del Presidente, particularmente el período de cuatro años de su cargo y la no posibilidad de ser reelecto, son insuficientes para evitar eventuales casos de populismo; el presidencialismo es rígido para procesar las demandas sociales y enfrentar crisis políticas y de legitimidad de los actores políticos. Entonces, él propone avanzar hacia el semipresidencialismo para lograr mayor equilibrio y contrapeso entre el Gobierno y el Congreso Nacional.

Lo que propone el diputado Saffirio es, primero, separar al Jefe de Estado (Presidente) y al Jefe de Gobierno (Primer Ministro), el cual también sería designado por el Presidente. El Presidente mantendría prerrogativas en materia de iniciativas de ley y el Primer Ministro podría concurrir a la formación de la ley. También propone una moción de censura, pero no plantea la figura de la disolución de las Cámaras ante el fracaso de una moción de censura, como es el caso del proyecto del senador Allamand.

Los dejo con Paola Álvarez, quien les explicará los resultados de las comisiones especiales que les mencioné al comienzo de esta presentación.

Gracias.

Buenos días.

Me voy a referir a los resultados de dos comisiones especiales de la Cámara de Diputados, referidos a la reforma del sistema político.

La primera de ellas se llevó a cabo en el año 1990, a pocos meses de la vuelta a la democracia. Existió un ambiente de estudio referido a lo que era el sistema político. Esto se dio en el ámbito académico y también en la Cámara de Diputados. Por ello, la mayoría de sus miembros acordaron la creación de esta comisión especial de estudio, que presidió el diputado Eugenio Ortega.

El trabajo de esta comisión duró casi dos años y realizó audiencias de académicos y políticos. Lo interesante también es que llevó a cabo en el año 1991 una conferencia en España denominada “El régimen político de Chile y la experiencia europea”, donde fueron invitados para exponer diversos académicos nacionales y también todo el espectro político de la época.

Esta comisión emitió un informe que no concluyó con propuestas o con cuestiones llevadas a la Sala. No obstante, hay que señalar que se consideraron en esta comisión especial conclusiones que aportaban a un consenso referido a cuál era el estado de discusión de la época sobre la materia. Se llegó a la conclusión de que era necesaria una profundidad en el debate para llevar a cabo una reforma política del sistema en la época y que no se trataba en ese momento de un tema relevante para el común de los ciudadanos.

La comisión se refirió a consensos básicos, que no eran propuestas (porque no eran conclusiones, como dije precedentemente), que se referían a lo siguiente:



Paola Álvarez Droguett,
Biblioteca del Congreso Nacional

El régimen político que se debía adoptar tenía que ser un gobierno eficaz.

El sistema político debía ser flexible, vale decir, funcionar en épocas de normalidad y también tener salidas en situaciones de crisis.

Debía ser un régimen político que diera reglas para la formación de gobiernos de mayoría.

El cambio de régimen o la modificación debía integrar a todas las instituciones y grupos políticos del momento.

Tenía que existir, obviamente, un equilibrio de poderes, especialmente entre el Ejecutivo y el Parlamento.

Este régimen político se vinculaba en ese momento -en los años noventa- a una modernización del Estado.

Posteriormente, en el año 2008, se llevó a cabo una nueva comisión especial de estudio, también en la Cámara de Diputados, que nació a través de un proyecto de acuerdo presentado en la época y que fue aprobado por 43 diputados de la Nueva Mayoría.

Los argumentos esgrimidos en ese proyecto de acuerdo fueron los siguientes:

Las reformas de la Constitución de los años 1989 y 2005 fueron reformas políticas que apuntaban más bien a sacar los enclaves autoritarios.

Se había mantenido sin modificación el Capítulo IV de nuestra Constitución, específicamente las normas que rigen el régimen presidencialista exacerbado.

Era la época en que se debían debatir opciones de un posible cambio total o parcial al régimen presidencial chileno.

El Presidente de esta comisión fue el diputado Marco Enríquez-Ominami.

Obviamente, también hubo audiencias de académicos y políticos de la época.

En este debate se concluyó que eran tres las posibilidades que tenía nuestro país para cambiar el sistema político:

Mantener el gobierno presidencial, pero despojándolo de aquellos elementos que concentran el poder en el Presidente de la República.

Reemplazar el régimen presidencial por uno parlamentario.

Reformar el actual sistema y que la figura del Presidente de la República estuviera dentro del marco de un gobierno semipresidencial, vale decir, acompañado de un jefe de gobierno elegido por el Parlamento.

En cuanto a estas tres posibilidades, se debatió que no era el momento, por la importancia y el significado, de hacer un cambio político. Así, ello no se entregó como una conclusión. Entonces, se decidió plantear consensos o enfoques macro con reformas claves.

No obstante, decidieron que era importante que la comisión se pronunciara respecto de cuál de estas tres opciones era el camino a debatir en un futuro próximo.

Por adoptar un sistema semipresidencial estuvieron los diputados Alinco, Enríquez-Ominami, Sule y Valenzuela; y por mantener el sistema presidencialista, pero atenuando la concentración de poderes, los diputados Eluchans y Saffirio.

Como señalé precedentemente, no se efectuaron propuestas normativas de un cambio de un sistema político, sino que más bien se entregaron reformas clave, macro, en once materias. Y entre ellas hay que destacar que estaba la figura del

Ministro Coordinador de Gabinete (es una figura que está presente en la actualidad, en el artículo 33 de la Constitución Política) y se llegó a consenso de que no había que darle más facultades, pero que sí era importante modificar esta figura en un futuro, para transformarla, a lo mejor, en un Jefe de Gobierno elegido por el Parlamento.

Este informe fue votado y aprobado por la Cámara de Diputados en el año 2009.

Gracias.

Iván Obando, moderador

Agradecemos las palabras de los expertos de la Biblioteca del Congreso Nacional don Guido Williams y doña Paola Álvarez.

A continuación, cederemos la palabra al diputado Longton, quien se referirá al tema que nos convoca.



Diputado
Andrés Longton Herrera

*Distrito N° 6,
Región de Valparaíso*

En primer lugar, quiero dar las gracias por la invitación a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Academia Parlamentaria y a la Universidad de Talca. También deseo agradecer la compañía en la exposición de la diputada Joanna Pérez, que es la Presidenta de la Comisión de Gobierno, somos compañeros de la Comisión y, más allá de lo político, le tengo un gran aprecio, así que feliz de compartir este panel junto a Joanna.

A mí, personalmente, me gusta el sistema semipresidencial.

Creo que en Chile hemos tenido una historia marcada por el presidencialismo, partiendo por 1833, con los famosos decenios de Prieto, Bulnes, Montt y Pérez, donde la influencia de Diego Portales fue fundamental para, en definitiva, tener una figura autoritaria y de orden, más que nada, y que le diera a la república algún grado de estabilidad y orden.

Después de los decenios tuvimos algunos gobiernos de corte más liberal.

Posteriormente, luego de la guerra civil, pasamos a un parlamentarismo podría decirse de facto, porque la Constitución no se modificó mayormente. Aquí sí hubo estabilidad, pero también hubo muchos problemas que llevó a que saliera del poder Arturo Alessandri Palma, para después recuperarlo y, en definitiva, instaurar una nueva Constitución, de 1925, donde volvió el presidencialismo tal cual o parecido a como lo habíamos concebido en una primera oportunidad.

Este presidencialismo se ratificó en 1980. Incluso, el presidencialismo era mucho más fuerte antes de 1990. Es decir, si hubiera entrado en vigor la Constitución en 1990 sin la reforma de 1989, hubiese sido más marcado. Incluso el Presidente tenía la facultad de disolver ambas Cámaras antes de la reforma de 1989. Por lo tanto, la Constitución

de 1980 concibió un presidencialismo mucho más fuerte que el que veníamos teniendo hasta la fecha. Ha habido sucesivas reformas desde 1990 hasta ahora, pero yo creo que algo que no ha cambiado es precisamente el hiperpresidencialismo. Pienso que a lo largo de la historia de nuestro país el Presidente ha tenido cada vez más facultades, sobre todo legislativas. Y quizás las facultades legislativas tenían, por un lado, el componente de seguir la línea del presidencialismo, pero, por otro lado, se fueron atenuando de manera importante las facultades del Congreso, el que se empezó a convertir en una suerte de ente colegislador más que legislador. Eso quizás no tenía tantos problemas cuando estábamos en un sistema binominal. Pero cuando entramos a un sistema proporcional, con un multipartidismo, eso se empieza a acentuar de mucho mayor manera, sobre todo hoy día con los medios de comunicación y una sociedad cada vez más empoderada, porque se le empieza a exigir respuestas a un Congreso que está cada vez más fragmentado y con una dificultad evidente de poder llegar a acuerdos con un gobierno, en este caso, de distinto color político.

¿Y qué pasa ahí? Los extremos y las posturas menos dialogantes son las que empiezan a preponderar en un sistema proporcional que, en definitiva, da espacio también a las minorías dentro del Parlamento. Por lo tanto, al maximalizarse las posiciones obviamente que el espacio del diálogo y los acuerdos con un gobierno de color político distinto se minimiza y el factor político empieza a ser mucho más preponderante.

A mí me gusta mucho el modelo de Francia del semipresidencialismo. En Chile se da con mayor intensidad (de hecho, lo hemos tenido con los dos gobiernos del Presidente Piñera), a pesar de tener elecciones presidenciales y parlamentarias en una

misma fecha, que cohabiten gobiernos de un color político con un parlamento de otro color político. En Francia eso ocurrió en tres oportunidades, pero cuando las fechas eleccionarias eran distintas. En Chile eso sucede con elecciones en las mismas fechas.

Entonces, hoy día, como está concebido el Congreso, hay un impedimento real de avanzar en un programa de gobierno. El Presidente posee iniciativas legislativas exclusivas que no tiene el Parlamento y también fija las urgencias. Por lo tanto, tú te enfrentas a un Congreso en el cual el Gobierno es minoría, pero en un sistema en que el Presidente es muy potente para poder imponer sus condiciones. Y eso hoy día nos ha llevado, no quisiera hablar de un parlamentarismo de facto -creo que es mucho decir-, pero sí ha llevado a muchos parlamentarios, en esta intención de hacer un contrapeso real a un Presidente de la República que no es de su color político y tener injerencia en reformas que son preponderantes para el país pero que van más allá de sus facultades, a plantear iniciativas que están fuera de las competencias propias de los parlamentarios.

La figura del Jefe de Gobierno, que es distinta a la del Jefe de Estado, que muy bien lo explicaron los exponentes de la Biblioteca, es elegida por votación popular; yo creo que se adecuaría o tendría un componente muy importante en nuestro país, porque separaría la función legislativa con una cabeza de gobierno, que en el caso chileno hoy día estaría representada por la Oposición, sin perjuicio de que el Presidente de la República lo propone, pero necesitaría mayoría en ambas Cámaras o en el Congreso pleno, y eso te daría mayor viabilidad para poder avanzar en una agenda y en un programa de gobierno, teniendo un Congreso más preocupado de lo programático que de lo político, porque de alguna manera van a poder avanzar

en las reformas en un Congreso que fue elegido por la mayoría del país de un determinado sector político.

Pero a la vez, para no caer en estos tira y afloja, donde no queremos que el Presidente se convierta en una figura decorativa, lo ideal es que el Presidente pueda tener las facultades de las relaciones internacionales, de defensa, tratados internacionales, etcétera, más o menos como está concebido en Francia. Yo le reduciría al máximo las facultades legislativas, sin perjuicio de que la discusión es abierta respecto a incorporar algunos elementos. En Francia creo que el Presidente puede insistir en determinados proyectos; en Rusia creo que posee facultades legislativas más intensas. Pero yo se las reduciría, sin perjuicio de que debe haber un contrapeso entre el Presidente elegido popularmente y el Congreso, para que razones políticas no estén desestabilizando constantemente al Jefe de Gobierno elegido por el Congreso Pleno.

La facultad de disolver el Congreso a mí siempre me ha provocado un poco de resquemor, pero pienso que es una herramienta válida en un sistema semipresidencial porque, finalmente, y valga la redundancia, los políticos son políticos, por lo que hay una suerte también de autodefensa respecto a quien fue elegido popularmente de no perder su cargo. En este sistema tendríamos un Primer Ministro elegido por el Presidente y ratificado por el Congreso y un Consejo de Ministros propuesto por el Jefe de Gobierno y ratificado por el Presidente. Pero debe haber también un contrapeso entre el Presidente y el Congreso para darles estabilidad a los gobiernos de turno. Que el Presidente pueda designar al Jefe de Gobierno con la mayoría del Congreso Pleno va a permitir tener Jefes de Gobierno de alguna manera más moderados y que no pertenezcan a los extremos del país, que en definitiva tienen representación en

el Congreso pero no representan a la mayoría del país, por lo menos en Chile, sino que representan a un porcentaje menor.

Por lo tanto, si tú tienes un Jefe de Gobierno elegido por el Congreso, propuesto por el Presidente, eso te va a obligar a grandes acuerdos, y si los extremos se quieren incorporar también, bienvenidos sean. Pero te va a obligar a tener un Jefe de Gobierno, quizás de la Oposición, que cohabite con el Presidente de la República, pero que a la vez sea de corte moderado, teniendo en consideración un Congreso elegido por mayoría popular y que desde 1990 a la fecha, por lo menos, si bien puede haber sido maximalista en algunas posiciones, yo no considero que sea ni de extrema Derecha ni de extrema Izquierda.

En cuanto al tema de la censura, creo que es un buen equilibrio.

Pienso que, además, el Parlamento debiera tener facultades que son de iniciativa exclusiva de los parlamentarios. Me parece que eso te obliga a llegar a acuerdos y a negociar en igualdad de condiciones, en este caso ya no con un Presidente de la República, sino con un Jefe de Gobierno.

Tenemos que mantener ciertos aspectos del presidencialismo adecuados a un semipresidencialismo. Yo creo que ahí vamos a tener que innovar. A mí no me gustan estas réplicas sacadas textuales de otros regímenes, porque nosotros tenemos una historia presidencialista y una forma de hacer política quizás distinta. Por lo tanto, no habría que pasar de un día para otro a un régimen diferente. Pienso que hay que dar una larga discusión respecto a las facultades y competencias de cada uno. Pero creo que habría que atenuar estas iniciativas exclusivas, que pasarían del Presidente a un Jefe de Gobierno. Habría que darle iniciativas exclusivas al Parlamento, pero de alguna manera mantener el tema del gasto fiscal. La mayoría de

los países que tienen sistema semipresidencial dejan el gasto fiscal entregado a las figuras de gobierno, porque son ellos los que administran la cartera fiscal.

Sin perjuicio de lo último, desde hace algún tiempo se ha abierto una discusión respecto al efecto colateral, es decir, los gastos colaterales que puedan surgir a propósito de proyectos de ley presentados por iniciativa parlamentaria. Creo que hay que definir eso de mejor manera, porque si bien hay proyectos que inciden de manera directa en el erario, hay otros que son tangenciales o colaterales. En definitiva, no se encuentra establecido expresamente o de manera clara cuál es el límite. Y ahí yo abriría un poquito la puerta, para que los parlamentarios tuvieran mayores atribuciones y facultades legislativas, para que no se produzca este tira y afloja que hoy día se tiene con el Presidente de la República y que no se traslade al Jefe de Gobierno, sin perjuicio que este último va a tener mayoría en el Parlamento. Pienso que los parlamentarios deben tener un rol mucho más activo respecto a las propuestas legislativas. Y, en este sentido, me parece que tener iniciativa exclusiva puede ser un elemento relevante para hacer un contrapeso al Jefe de Gobierno, en un sistema semipresidencial.

Antes de terminar, doy las gracias a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Universidad de Talca, a los expositores y, obviamente, a mi colega Joanna Pérez.

Muchas gracias.

Iván Obando, moderador

Agradecemos las palabras del diputado Longton.

A continuación, vamos a ceder la palabra a la diputada Joanna Pérez.



Diputada
Joanna Pérez Olea

*Distrito N° 21,
Región del Bío Bío*

Quiero agradecer la invitación de la Universidad de Talca, la Academia Parlamentaria, también el aporte que hace la Biblioteca del Congreso Nacional en este debate y, por cierto, a mi colega Andrés Longton, con quien efectivamente tenemos varios proyectos en común, realizamos un trabajo muy fraterno en la Comisión de Gobierno de la Cámara, estamos en grandes desafíos.

Nos encontramos en un momento histórico del país que claramente hoy día nos da la oportunidad de revisar el sistema político. Creo que es muy importante que esta discusión se haga justamente con los aportes que se han realizado en el pasado. Estas dos comisiones de la Cámara de Diputados son importantes, la de 1990, presidida por Eugenio Ortega, y la de 2008.

Creo que lo anterior nos ayuda, porque viene a reivindicar que hoy, en el año 2020, luego de lo que ha acontecido en nuestro país, donde vivimos una crisis política importante, el presidencialismo extremo está agotado y se hace necesario llevar adelante una discusión para instalar un semipresidencialismo. Yo estoy muy convencida de ello. Dentro de mi partido lo planteamos en un congreso ideológico, y me parece que hoy día tenemos que instalar esta discusión. Por eso considero que es muy importante este espacio.

Yo estoy convencida de que el presidencialismo exacerbado también nos ha complicado en muchos aspectos, no solo en lo que nos señalaba el colega en materia legislativa, en el Congreso, sino también en los territorios. Este presidencialismo exacerbado ha sido objeto de múltiples cuestionamientos tanto a nivel de representación como de las propias facultades para lograr el desarrollo de políticas que sean eficientes y cercanas con las regiones, con el país, con la ciudadanía. Hay un agotamiento

del modelo presidencial que tiene nuestro país. Y como bien decía el diputado Longton, cuando se hicieron las modificaciones a la Constitución para eliminar los enclaves autoritarios, se reforzó y se mantuvo este sistema presidencial, se conservaron los altos *quorum* gracias a lo cual una minoría pesa más que una mayoría y no podemos hacer los cambios que queremos desde el Parlamento, como colegislador, en esta distribución de poderes.

Como señalaba, este modelo de presidencialismo exacerbado le ha hecho mucho daño a nuestro país, especialmente en estos momentos de crisis, de estallido social, de pandemia, en lo sanitario, en lo económico, en lo social. Eso, más allá de la desconexión que uno puede sentir que tiene el Ejecutivo en muchas materias. Porque, claramente, la ciudadanía se siente que no es representada, y por eso tenemos una crisis política el día de hoy. Y también la clase política, los partidos políticos, los que venían fortaleciendo la institucionalidad política y daban sustento al sistema, como bien decía nuestro colega Longton, hoy día, lamentablemente, ya no son capaces de sostenerlo.

Por eso yo creo en esta propuesta del semipresidencialismo, que debemos seguir abordando, trabajando, como lo hizo Francia, que creo que es muy importante, porque ellos tienen esta figura en que se separan las funciones, y el Presidente se preocupa de la política más exterior y el Primer Ministro se dedica a los temas internos. Pero también uno se puede preguntar cómo en Chile es posible hacer convivir si son de distintos sectores. Tendremos que encontrar la fórmula y un equilibrio entre ambas figuras. Por ejemplo, en Alemania también se da este sistema.

Y uno también se pregunta cómo hacemos convivir esto con la participación. Hoy en Chile muchos plantean cómo somos capaces de tener partidos

políticos representados en el Parlamento y, a la vez, incorporar a los independientes, porque creemos en ellos. Desde la Comisión -Andrés Longton lo sabe-, estamos buscando espacios para los independientes, pues pensamos que es la base para seguir trabajando en este espacio de reconocer lo que sucede en Chile. Por un lado, tenemos que fortalecer a los partidos políticos, y por otro, también dar un espacio a la ciudadanía. Eso lo tiene Alemania, por ejemplo, con un doble voto, en que se vota por los parlamentarios de manera individual, pero paralelamente se vota por una lista de partidos, para que haya una organización, se arme un Parlamento y ahí se elige a quién está a cargo de esta coordinación más política.

Creo que nosotros debemos ser capaces de buscar lo mejor de los sistemas. Pero, sin duda, el sistema presidencial exacerbado como lo tenemos en Chile hoy día es insostenible.

Nos encontramos en un momento histórico. Tenemos la oportunidad de avanzar en estas materias. ¿Cómo somos capaces de dar hoy día ese sustento en esta discusión, con este sistema? Yo sostengo que nosotros debemos seguir fortaleciendo la democracia, el rol de los partidos políticos, y también dar espacios a independientes, a movimientos sociales. Tenemos que permitir que coexistan y que convivan todos para dar un sustento distinto, en atención a lo que hoy día nuestro país necesita, un mayor espacio para compartir el poder, que haya un equilibrio real. Eso debe ir acompañado de un proceso real de descentralización, porque nuestro país, si bien es unitario, necesita fortalecer la descentralización y tenemos que dar una discusión paralela al presidencialismo y al centralismo extremos que existe en Chile.

Por eso digo que estos temas van de la mano

con el fortalecimiento de los partidos políticos con más espacios de participación, por ejemplo, con la iniciativa popular de ley. Ello también lo hemos conversado en el Parlamento, en distintas iniciativas, como las que se nombraban recién en materia de semipresidencialismo.

Por tanto, hay que buscar cómo somos capaces de romper hoy día con los problemas que tiene el presidencialismo: los altos *quorum*, el Tribunal Constitucional, que afecta de alguna manera la decisión soberana del Parlamento muchas veces. Tenemos tantos elementos con los cuales el presidencialismo se refuerza, como la iniciativa exclusiva de ley. Hubo una discusión muy importante en materia de posnatal de emergencia. También hemos dado otro debate y lucha en esta pandemia, como con la ley anticortes de servicios básicos, que primero iba a ser enviada al Tribunal Constitucional -una amenaza-, luego se presentaron los vetos y nos cambiaron y dejaron a la mitad una ley que era tan necesaria en esta materia.

Entonces, tenemos experiencia y la hemos vivido con mucha más fuerza en estos momentos de crisis, de estallido, en que ha sido también agotado este sistema que yo señalo.

Por eso, creo que hay que dar espacio a la participación ciudadana con temas reales y realmente contundentes, que no sean solo para una letra o para instalar una institucionalidad a la que finalmente no le vamos a dar las reales atribuciones, como sucede con los cosoc, que son los consejos de participación ciudadana que se han instalado, pero que sienten que no tienen los instrumentos. Y si vamos materias de descentralización, tampoco hay instrumentos. Entonces, mantenemos este presidencialismo.

Si bien tenemos cosas cosméticas, no existe una

real apertura para ir avanzando. Por eso creo que es necesaria otra institucionalidad, semipresidencial, que también considere mayor descentralización.

Me parece que debemos mirar iniciativas como la de Portugal u otros países y establecer un sistema mixto que pueda incorporar lo mejor y ser capaces de delegar las funciones. Andrés y quienes me antecedían lo señalaban. Por ejemplo, en Francia, cuando hay una buena relación y son del mismo conglomerado político se dividen las materias por ejemplo, en cuanto a política exterior; y cuando no son del mismo conglomerado el Presidente y el Primer Ministro, hay una delegación. Por eso, creo que tiene que haber una delegación muy clara, y eso puede hacerse en la ley, no necesariamente en la Constitución. Pero nosotros necesitamos hoy día fijar un modelo semipresidencial.

También queremos escuchar a don Humberto. Espero que nos entregue sus aportes a estas definiciones, porque la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados siempre va a estar llana a fortalecer la democracia, a dar más espacios de participación y, por cierto, también a instalar esta discusión, sin perjuicio de que creo que hoy día un órgano constituyente como el que espero se nombre pueda avanzar y entregar las bases para un Chile distinto, más descentralizado y con un sistema semipresidencial.

Muchas gracias.

Iván Obando, moderador

Agradecemos las palabras de la diputada Pérez.

A continuación, pasaremos a la intervención del profesor Nogueira.

Deseo agradecer a la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria y a las universidades regionales por esta posibilidad de reflexionar sobre el tipo de régimen semipresidencial como una alternativa para la realidad chilena.

Desde esta perspectiva, procedo a desarrollar la presentación que ustedes ven en pantalla, partiendo con las debilidades del presidencialismo chileno que se buscaría corregir.

Estas debilidades están dadas por la rigidez del sistema en una realidad multipartidista, como es la realidad chilena, que tiende a generar, cuando el Presidente de la República no tiene mayoría parlamentaria, una perspectiva de rigidez o que bloquea el sistema institucional cuando la mayoría parlamentaria es diferente a la mayoría presidencial.

Otro elemento que yo diría que es necesario corregir es que nuestro sistema presidencialista se juega fundamentalmente cada cuatro años, en la elección del cargo de Presidente y sus capacidades, la continuidad del sistema institucional, la estabilidad y su eficacia. Y, en definitiva, dependiendo de las capacidades y cualidades del Presidente de la República, el sistema puede funcionar bien o mal, pero, en definitiva, si no funciona bien puede producir un desajuste grave del sistema institucional que puede llevar, incluso, a la destrucción del régimen democrático, como hemos visto en muchas oportunidades en América Latina y también en nuestra propia realidad nacional.

El otro tema que es relevante es la hegemonía presidencial y la concentración de facultades legislativas del Presidente, que, en definitiva, genera un hiperpresidencialismo, lo que va a producir una disminución del rol del Parlamento y



Humberto Nogueira Alcalá,

*Director Centro de Estudios
Constitucionales de Chile*

también de los partidos políticos, no contribuyendo precisamente al desarrollo de un sistema de partidos que sea programático y que en definitiva posibilite el desarrollo desde una perspectiva de un régimen democrático eficaz.

Entonces, lo que debemos buscar es un tipo de gobierno más eficiente y más eficaz.

Dentro de esta perspectiva, lo que debe buscarse primero es desarmar el hiperpresidencialismo y, en ese sentido, desconcentrar el poder en el Ejecutivo. Desde esa perspectiva, por lo tanto, vamos a optar por un tipo de gobierno semipresidencial que recoja las atribuciones del Presidente de la República y las transfiera claramente a un Primer Ministro, que además requiere el respaldo de la mayoría parlamentaria.

En segundo lugar, fortalecer la capacidad de negociación y de resolución de mayorías de gobierno, que no es precisamente un elemento que se dé en el sistema que tenemos y que existe claramente en un tipo de gobierno semipresidencial.

Por otro lado, también necesitamos fortalecer un sistema de partidos programáticos, que, en definitiva, deje de lado esta realidad de los partidos chilenos, en que se está generando una situación en donde los partidos dejan de tener un rol significativo y donde incluso los partidos son reemplazados por presiones, por parlamentarios de los distintos signos sin que, por lo tanto, el partido juegue un rol significativo, lo que, obviamente, debilita el sistema político democrático chileno.

A su vez, cabe también señalar que un tipo de gobierno presidencialista no permite resolver democráticamente las crisis políticas cuando ellas son provocadas por bloqueos institucionales, especialmente cuando hay mayoría parlamentaria

contraria a la del Presidente de la República.

Así, por tanto, podemos señalar que optamos claramente por un tipo de gobierno semipresidencial.

Y es posible manifestar que el sistema semipresidencial ha funcionado bien a través de sistemas proporcionales multipartidistas, como ha ocurrido, por ejemplo, en Austria, en Finlandia, en Polonia, en Portugal, en Rumania.

Al mismo tiempo, también ha funcionado bien con sistemas electorales mayoritarios a dos vueltas, como es el caso francés.

Y también ha funcionado bien en el sistema electoral proporcional de voto único transferible, como es el caso de Irlanda.

Asu vez, si nos preocupamos del sistema de partidos, que es otro factor relevante, podemos decir que ha funcionado bien el sistema semipresidencial en países con sistemas de partidos que han sido desarrollados en democracia, por ejemplo, en los casos de Austria, de Finlandia, de Francia.

También ha funcionado bien con sistemas de partidos que han sido estructurados a la salida de regímenes autocráticos, como claramente es el caso de Polonia y de Rumania.

Y podemos decir que también ha funcionado bien en países que han salido del autoritarismo, como es el caso de Portugal.

Señalado esto, podemos tratar de desarrollar un concepto de semipresidencialismo, que nos permita diferenciarlo claramente del tipo de gobierno presidencial o presidencialista y del tipo de gobierno parlamentario.

Así, el semipresidencialismo es un tipo de gobierno de carácter democrático representativo de separación flexible de poderes, con un Ejecutivo dualista, donde hay un Presidente elegido

directamente por la ciudadanía, con atribuciones limitadas y con la función de regulación del sistema político, y un Primer Ministro que dirige el Gobierno, nombrado por el Presidente y que cuenta con voto de investidura por la mayoría parlamentaria, que impulsa y desarrolla el programa de gobierno y ejerce atribuciones colegisladoras. El Parlamento desarrolla, a su vez, funciones de legislador y de control político del Gobierno, pudiendo concretar votos de censura o de desconfianza constructivo respecto del Gobierno. Y el Parlamento, a su vez, puede eventualmente ser disuelto por decisión del Presidente de la República, a petición del Primer Ministro.

Señalemos, por lo tanto, que la caracterización gráfica del semipresidencialismo es la realidad de un Ejecutivo dualista. Hay un Presidente de la República es elegido directamente por la ciudadanía, con facultades políticas menores que en un régimen presidencialista, y, al mismo tiempo, funciona de moderador del juego político.

A su vez, tenemos un Ejecutivo con un Primer Ministro como Jefe de Gobierno que dirige el Consejo de Ministros, nombrado por el Presidente y con voto de investidura de la mayoría parlamentaria. Es el que conduce y desarrolla el programa de gobierno y, al mismo tiempo, ejerce las facultades de iniciativa legislativa, iniciativa exclusiva de ley. Esta iniciativa exclusiva se concreta en materias presupuestarias, de partidas financieras. Por lo tanto, tiene el control del gasto público.

Y el Parlamento actúa como legislador y como órgano de control político del Gobierno.

En esta perspectiva, el semipresidencialismo reduce significativamente las potestades del Presidente propias de un tipo de gobierno presidencialista como el que tenemos nosotros, generando una estructura dual del Ejecutivo,

al concretar como órgano a un gobierno que es efectivamente conducido por el Primer Ministro, que dirige el Consejo de Ministros y concreta la política en el período que le corresponda.

Cabe señalar que en el semipresidencialismo el Primer Ministro está condicionado por el Presidente que lo nombra, por una parte, y también por la mayoría parlamentaria que le otorga su investidura. En este sentido, en el tipo de gobierno semipresidencial se desarrolla una diarquía flexible del Ejecutivo, condicionada por el poder de quien obtiene el apoyo de la mayoría parlamentaria. Porque, en este sentido, dentro de esa diarquía en que operan un Presidente y un Primer Ministro, puede que el líder de la mayoría parlamentaria sea el Primer Ministro, o eventualmente puede suceder que el liderazgo de la mayoría parlamentaria continúe en el Presidente electo, en el caso de que el Primer Ministro corresponda a la mayoría parlamentaria, pero no reconozca el liderazgo del Presidente de la República, lo cual le permite a este acrecentar, en una perspectiva material, lo que son las facultades propiamente institucionales que tiene de acuerdo con el sistema constitucional respectivo.

Las atribuciones de cada órgano constitucional están determinadas por el sistema institucional, pero ellas están condicionadas por la evolución de las relaciones políticas objetivas, que producen la realidad política. Algunas de ellas son la existencia de mayorías parlamentarias sólidas y, a su vez, la posición del Presidente respecto de la mayoría parlamentaria. En este sentido, puede ser el Presidente de la República el líder de la mayoría parlamentaria, con lo cual se potencian sus facultades institucionales con facultades de liderazgo político o se pueden conducir solamente y estrictamente a las atribuciones institucionales que tenga cuando el líder de la

mayoría parlamentaria sea, efectivamente, el Jefe de Gobierno.

Esto, a su vez, nos lleva a señalar que en un gobierno semipresidencial, precisamente por la flexibilidad de su estructuración, puede haber oscilaciones. Desde esta perspectiva, no es que el gobierno semipresidencial tenga fases presidencialistas o parlamentarias, lo que obviamente no ocurre, sino que presenta oscilaciones dentro del mismo tipo de gobierno semipresidencial, donde puede que en algunos momentos el Presidente de la República potencie sus atribuciones institucionales y en otros casos solo pueda ejercer estrictamente aquellas que están reconocidas dentro del sistema institucional. En este sentido, podemos decir claramente, por lo tanto, que el semipresidencialismo no es lo mismo ni se acerca a un presidencialismo, ni tampoco se acerca a un tipo de gobierno parlamentario.

Aun en la hipótesis de que el Presidente tenga el apoyo de la mayoría parlamentaria, deberá operar a través y con el gobierno, dentro sus atribuciones, lo que lo aleja claramente del presidencialismo, porque en los presidencialismos no existe un gobierno como un órgano distinto del Presidente de la República, ya que el Presidente de la República en los presidencialismos es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno siempre, independientemente de los matices que puedan hacerse en el presidencialismo. Solo ha ocurrido con presidencialismos hegemónicos parlamentarizados, como el caso de Perú, eventualmente de Uruguay y de otros países de América Latina, lo que no altera lo que es la sustancia misma del presidencialismo.

A su vez, en el caso de que el gobierno sea quien lidere dentro del Ejecutivo producto de tener un respaldo de una mayoría parlamentaria sólida, se distingue claramente del parlamentarismo por la existencia de un Presidente de la República

electo democráticamente por la ciudadanía y por las potestades institucionales que posee este Presidente, que, obviamente, son muy disímiles de las que operan en un Presidente republicano en un régimen democrático.

Pasemos a analizar fundamentalmente las atribuciones básicas que tiene un Presidente de la República en un régimen semipresidencial. En este sentido, vamos a ver que, obviamente, son mucho menores a las de un Presidente de la República en un régimen presidencial o presidencialista. En esta perspectiva, le corresponden al Presidente de la República generalmente las siguientes atribuciones:

Conducir las relaciones internacionales y realizar la negociación y firma de los tratados internacionales.

Asumir el mando supremo de las Fuerzas Armadas y el nombramiento de los comandantes en jefe, siendo, por lo tanto, autoridad superior en el ámbito de la defensa nacional.

Nombrar al Primer Ministro, previa consulta con las fuerzas políticas parlamentarias, y también nombrar a los Ministros, a proposición del Primer Ministro.

Disolver la Cámara de Diputados en caso de conflicto grave con el gobierno, a proposición del Primer Ministro, y convocar a elecciones parlamentarias inmediatamente.

Remover al Primer Ministro en casos calificados.

Convocar al Consejo de Ministros bajo su presidencia para analizar problemas del Estado.

Dirigir mensajes a la ciudadanía y al Parlamento.

Cabe resaltar aquí que el Presidente de la República pierde completamente las atribuciones legislativas y pasan todas ellas al Primer Ministro o Jefe de Gobierno.

A su vez, si revisamos las atribuciones del Primer Ministro, vamos a encontrarnos con que a este le corresponde:

Elaborar y proponer el programa de gobierno al Parlamento, recibiendo la aprobación de ese programa de gobierno.

Proponer al Presidente el nombramiento de los Ministros de Estado.

Proponer al Presidente, previa deliberación en el Consejo de Ministros, la eventual disolución de la Cámara de Diputados en caso de conflictos graves.

Ejercer la iniciativa de ley y la iniciativa exclusiva en los casos establecidos en la respectiva Constitución y concurrir a la formación de las leyes. Ya hemos visto la importancia que tiene que el Primer Ministro mantenga la iniciativa exclusiva en determinadas materias de carácter económico y financiero.

Ejercer la potestad autónoma y de ejecución.

Nombrar a los jefes superiores de los servicios públicos centralizados y desconcentrados, y a las autoridades y funcionarios de su confianza. Eso sí, en esta materia debemos señalar que es importante robustecer los servicios administrativos con un grado de profesionalidad y, al mismo tiempo, de cierta autonomía de los gobiernos de turno.

Por otra parte, en el ámbito de las atribuciones de control de la Cámara de Diputados, a esta le corresponde:

-Destituir al Primer Ministro con un voto de desconfianza constructivo aprobado por mayoría de la Cámara de Diputados. La importancia del voto de desconfianza constructivo es que posibilita que no se dé lo que sucede en algunos regímenes parlamentarios y también presidenciales, en que puede pasar un período de tiempo prolongado desde el momento en que se destituye a un gobierno y asume otro. El voto de desconfianza

constructivo solo concreta la caída de un gobierno en la medida en que la Cámara de Diputados apruebe ese voto de desconfianza constructivo, el cual ya incluye el nombre del Primer Ministro de reemplazo. Entonces, desde este punto de vista, no hay un solo momento en que no haya un Primer Ministro efectivamente ejerciendo el cargo, ya que el cambio a través del voto de desconfianza constructivo genera de inmediato un nuevo gobierno, que cuenta a su vez con la mayoría de la Cámara de Diputados. Esto -tenemos que señalarlo- disminuye aún más la posibilidad de accionar del Presidente de la República, ya que en el caso del voto de desconfianza constructivo el Presidente no juega ningún rol en el nombramiento del Primer Ministro, salvo el acto formal del respectivo nombramiento.

-Interpelar al Primer Ministro y a los Ministros, interpelaciones que de alguna manera ya están introducidas en nuestro sistema de fiscalización de la Cámara de Diputados respecto del Gobierno, aunque con objetos distintos, ya que las interpelaciones no conducen al voto de censura ni a la destitución política de los Ministros, como sí ocurre, eventualmente, en un tipo de gobierno semipresidencial o parlamentario.

-Formar comisiones investigadoras de actos del Gobierno o de la Administración.

-Proponer la destitución del Presidente. Es una competencia nueva, presente en algunos tipos de gobiernos semipresidenciales en el contexto europeo. Así, una cuarta parte de los diputados en ejercicio puede proponer en momentos de crisis la destitución del Presidente, la que debe ser aprobada por los tres quintos de los diputados en ejercicio, lo que obliga a convocar a un plebiscito en que la ciudadanía adoptará la decisión final sobre el Presidente de la República, la que solo surtirá

efectos políticos si participa a lo menos el 40% del cuerpo electoral y gana la opción de destitución del Presidente de la República.

Además, el tipo de gobierno semipresidencial posibilita tres hipótesis de funcionamiento y de interrelación entre el rol del Presidente y el rol del Gobierno.

En una primera hipótesis, puede hacer crecer al Presidente de la República sus atribuciones institucionales cuando en la realidad política nos encontramos con que la mayoría reflejada en la elección del Presidente se refleja igualmente con el Parlamento. Nos encontramos que se procede en tal sentido a una unificación de las fuerzas políticas que expresan tanto la mayoría presidencial como a la mayoría del Gobierno. En tal caso, el Presidente de la República puede hacer crecer ciertas facultades materiales que no son institucionales y, por lo tanto, el Primer Ministro políticamente podría simplemente implementar una política diseñada a partir del Presidente de la República. Pero, en todo caso, es una política que pasa por el Gobierno, que es el que la ejecuta como un órgano distinto del Presidente de la República.

Una segunda opción es que el Primer Ministro pueda eventualmente pertenecer a lo que es la mayoría heterogénea de una coalición que, en definitiva, corresponde a partidos diferentes que conformaron una coalición que permitió la elección del Presidente, pero que al mismo tiempo el Presidente no es el que conduce el partido mayoritario o hay otro partido que tiene similar fuerza en el Parlamento y el Primer Ministro pertenece a ese otro partido, lo cual le otorga, obviamente, al Primer Ministro un rol de autonomía en la ejecución del programa de gobierno mayor que en la primera hipótesis.

Y finalmente tenemos una tercera hipótesis de

funcionamiento, en que la mayoría que le da su respaldo al Primer Ministro como Jefe de Gobierno es distinta a aquella que eligió al Presidente de la República, por lo cual, en definitiva, el Presidente de la República se retrotrae a un rol puramente institucional de regulador del sistema político, sin poder influir más allá de ello en lo que es la actuación del Gobierno. En sí, este Gobierno tiene un sólido respaldo en la Cámara de Diputados y será la mayoría de esta Cámara la que va a concretar un gobierno estable, eficaz, y, en definitiva, el Presidente de la República no va a tener un rol significativo que jugar.

Estas tres hipótesis se han dado en todos los regímenes de tipo semipresidencial, en que hay momentos en que el Presidente de la República juega un rol puramente institucional de acuerdo con las definiciones taxativas que le otorga la Constitución, o en algún momento las atribuciones del Presidente pueden crecer producto de existir un liderazgo político del Presidente mayor y en que, además, la Cámara de Diputados le otorga el liderazgo de la acción política.

Lo último que quisiera señalar en esta materia es que este sistema permite en todas las hipótesis posibles resolver los conflictos políticos y evitar el bloqueo de poderes. En este sentido, el mecanismo de posible disolución de la Cámara de Diputados llevará a la conformación de una nueva mayoría, y esa nueva mayoría seguirá teniendo un rol importante en la medida en que no se podrá constituir un Gobierno si no cuenta con el respaldo de esa mayoría, que además es la que aprobará el programa de gobierno, del Primer Ministro y su Gobierno, cuando después de una elección pueda plantear las mayorías parlamentarias.

A su vez, el Presidente de la República tiene un margen muy limitado para determinar el

nombramiento del Primer Ministro, porque sabe que requiere necesariamente el concurso de la mayoría de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, si el Presidente se extralimitara en sus funciones, existe también la alternativa (aunque normalmente no se ha dado) de que en la práctica también la Cámara de Diputados pueda iniciar un procedimiento de destitución del Presidente de la República, que lo resuelve, en definitiva, la ciudadanía, como ya también hemos expresado.

A su vez, el tema central en un tipo de gobierno semipresidencial es la adecuada distribución de competencias entre el Presidente de la República y el Primer Ministro. Y nosotros de alguna manera hemos esbozado que, como hay una multiplicidad de gobiernos semipresidenciales pero que taxonómicamente corresponden a lo que hemos conceptualizado como tal, es posible que funcionen con un sistema bicameral, con un sistema unicameral, con sistema de representación proporcional, con sistema mayoritario a dos vueltas, con otros sistemas electorales, y al mismo tiempo con conformación distinta de sistemas de partidos políticos, que a su vez, a través de las mayorías están también condicionando el funcionamiento del Presidente y también del Gobierno.

Diría que esta es la caracterización básica de un tipo de gobierno semipresidencial que podría tener eficacia, estabilidad y resolver los problemas que nos deja el tipo de gobierno presidencialista hegemónico que tenemos actualmente en nuestro país, que no tiene ninguna posibilidad de superar los bloqueos institucionales, ya que los mandatos tanto de la Cámara de Diputados como del Presidente de la República son fijos y, por lo tanto, no puede existir una perspectiva de desbloqueo

institucional democrática entre los períodos de elección y vencimiento de los respectivos períodos tanto del Parlamento como del Presidente de la República.

Quedaría hasta aquí en la presentación sobre esta materia, señalando simplemente que este semipresidencialismo ha partido a veces luego de superar realidades de parlamentarismos debilitados, como ocurrió en el caso de la Quinta República Francesa, después de una Cuarta República que era un régimen parlamentario republicano pero con muchos problemas. Y también hay tipos de gobierno semipresidencial que han emanado después de regímenes de carácter autocrático, como es el caso de Polonia o de Rumania. Y a su vez también los hay después de regímenes autoritarios, como el caso de Portugal en Europa occidental.

Agradezco nuevamente a la Biblioteca del Congreso Nacional y a las universidades regionales por la posibilidad de participar en esta reflexión sobre el tipo de gobierno semipresidencial.

Muchas gracias.

Iván Obando, moderador

Muchas gracias, profesor Nogueira.

Agradecemos la participación de los exponentes.

Antes de pasar a la pregunta común que les formularemos a todos, deseo excusar la partida del diputado Longton, quien debía atender un importante compromiso en su agenda.

A continuación, pasaremos a una pregunta que ha surgido y que es común para todos los exponentes: ¿Cómo se compatibiliza el requerimiento de eficacia gubernativa que se plantea para los gobiernos con

el respeto a las minorías políticas en un esquema de gobierno semipresidencial, dado el papel que tienen las minorías en un régimen presidencial particularmente cuando están asentadas en el Congreso?

Guido Williams, Biblioteca del Congreso Nacional

Yo rescato la propuesta que hizo el senador Allamand en su proyecto de ley. Él expresamente propone no debilitar, sino que, por el contrario, fortalecer los mecanismos de fiscalización que debe tener la minoría en el Congreso Nacional. Considerando que la mayoría le da estabilidad al Primer Ministro, y en el caso de lo que señalaba don Humberto en su propuesta, incluso en algunos casos al Presidente, me parece que la minoría, para no ver afectado su rol y cumpliendo un rol demasiado secundario en el Congreso Nacional, tiene que verse reforzada en cuanto a sus atribuciones de fiscalización efectiva.

Me tomo la libertad de señalar que quizás en una futura eventualidad en Chile habría que pensar y evaluar lo que ya existe hoy día en materia de fiscalización, para mejorarlo y hacerlo mucho más eficiente y, al ser más eficiente, pueda apoyar y fomentar la función de estas minorías en un sistema semipresidencial.

Gracias.

Paola Álvarez, Biblioteca del Congreso Nacional

Complementando lo que decía Guido, rescatando lo que señala la primera comisión, de 1990, allí se establecieron cinco reglas, y una de ellas es un gobierno que sea eficaz. Y me gustaría compartir con ustedes qué entendió en ese momento por eficacia, cuándo un gobierno es eficaz. En ese

sentido, se plantea que la eficacia de un gobierno tiene que ver con el desarrollo, el crecimiento económico y la equidad. También se rescata ahí el respeto a las minorías, y estas minorías deben tener mecanismos de participación en el Parlamento, y esos mecanismos de participación tienen mucho que ver con el tema de la fiscalización. Entonces, ahí se da el equilibrio necesario para que estén presentes las dos partes en un sistema político.

Gracias.

Diputada Joanna Pérez

Como dijimos en un principio, si nosotros llegamos a intentar un sistema semipresidencial, debe ser sobre la base del fortalecimiento de los partidos políticos y del reconocimiento de los independientes, de los movimientos sociales. Y por eso hablaba de dar espacios previos, desde cuando llega al poder y se instala este gobierno semipresidencial, en la medida que se valide a través del doble voto, de votar por las personas y también por una coalición política. Y esa coalición política y las personas tienen un programa de gobierno y, obviamente, quien obtenga esa mayoría dentro del Congreso y luego elija a su Primer Ministro debe ser capaz de llevar esta instancia.

¿Y cómo se logra que sea eficaz y que se respete a las minorías? Hoy día en Chile tenemos una amplitud diversa de partidos políticos, de movimientos. Pero hay una reglamentación muy clara, que es la Ley de Partidos Políticos. Y también estamos haciendo lo propio en materia de independientes, para generar un marco de entendimiento, de las mayorías, de las minorías. Y, por cierto, aquí la participación ciudadana es clave. El rol fiscalizador de la Cámara de Diputados, sin duda, pero también creo que la participación ciudadana tiene un rol mucho más relevante en un sistema semipresidencial.

Evidentemente, no solo debemos circunscribirnos a los partidos políticos, a los que hay que fortalecer en vista de la crisis en que nos encontramos, pero tampoco podemos marginar a las minorías políticas. Por eso, creo que hay que ir avanzando en ambos contextos.

Gracias.

Humberto Nogueira, Director Centro de Estudios Constitucionales de Chile

Obviamente, la eficacia de funcionamiento del sistema semipresidencial es lo que permite desarrollar los programas de gobierno realmente, de acuerdo con la mayoría parlamentaria que haya surgido de las elecciones y de la voluntad popular, por una parte. Pero, por otra parte, la participación fuerte de las minorías está dada por los mecanismos de fiscalización y control político. Claramente, en este caso, por la posibilidad de comisiones investigadoras, de las interpelaciones, por la eventualidad de que, en definitiva, se desintegre la mayoría parlamentaria y se establezca otra composición de la mayoría parlamentaria, en la que quienes fueron oposición pasan a ser parte del gobierno, de acuerdo con las posibles situaciones que en la realidad ocurran en cada país.

Ahora, es cierto que por una razón fundamentalmente cultural nosotros tendemos a considerar el semipresidencialismo francés como un elemento muy importante de referencia. Pero la verdad es que el semipresidencialismo francés es uno de decenas de regímenes semipresidenciales, en que los tipos de semipresidencialismo tienen en cierto sentido oscilaciones y estructuras distintas a las del francés. Sin perjuicio de ello, podemos señalar que las minorías parlamentarias también juegan un rol importante en el proceso legislativo, en la posibilidad de desarrollar consensos y de, en

definitiva, llevar adelante políticas de Estado, que vayan más allá de lo que son las realidades de las mayorías parlamentarias.

Lo importante, además, es que los conflictos se puedan resolver efectivamente, a través de procesos democráticos, en los cuales la ciudadanía es, en definitiva, la que tiene la última palabra, como en el caso de la disolución parlamentaria, en el caso del procedimiento de destitución del Presidente de la República o a través del voto de desconfianza constructivo. Los distintos sectores del Parlamento tienen siempre un rol importante que jugar en la materia, pero, en definitiva, es la ciudadanía la que en último caso resuelve los posibles conflictos y los desbloques que sean necesarios dentro del sistema institucional. Y, además, las minorías parlamentarias, a través del debate parlamentario van a ir poniendo en el debate público aquellos aspectos que sean criticables del gobierno y, al mismo tiempo, presentando sus eventuales posibilidades, exponiendo sus propias perspectivas de lo que sería un gobierno codirigido con esas agrupaciones minoritarias.

Iván Obando, moderador

A continuación, invitamos al Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, doctor Rodrigo Palomo Vélez, para entregar unas palabras de cierre.

Rodrigo Palomo, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca

Muchas gracias, profesor Obando.

Quiero felicitar a la Agrupación de Universidades Regionales de Chile, a la Academia Parlamentaria y a la Biblioteca del Congreso Nacional por la organización del ciclo de diálogos regionales para el proceso constituyente.

Como Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca, estamos muy contentos de habernos sumado, de haber podido convocar a la sesión de hoy. Agradezco muy especialmente al doctor Iván Obando, quien estuvo a cargo de coordinar esta sesión y moderar el debate en esta mañana. Y también a la Dirección de Comunicaciones de la Universidad, que apoyó este trabajo. Del mismo modo, agradezco, por cierto, la conferencia del doctor Humberto Nogueira, Director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile y la participación de los Honorables Diputados y de los abogados de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Estamos, sin duda, viviendo un proceso histórico inédito. La ciudadanía puede decidir si quiere una nueva Constitución para Chile y el órgano que debería redactarla. Y creo muy relevante resaltar que este proceso constituyente no es solo un proceso jurídico, sino que ante todo es un proceso político, que pretende transformar precisamente la organización política de la sociedad. En este sentido, pienso que la dimensión jurídica debería ponerse al servicio de dicha transformación.

Como universidad pública, reforzamos nuestro compromiso con el debate abierto y pluralista de los temas trascendentales del país. Nos ponemos, por cierto, al servicio de la comunidad y de nuestro entorno para favorecer un proceso informado y participativo, desplegando los talentos y las

capacidades de todos quienes integramos la comunidad educativa de la Universidad de Talca. En este sentido, como Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, podemos y debemos jugar un rol importante. El encuentro del derecho, de las ciencias políticas, de la administración pública en esta facultad debería ser tierra fértil para estas discusiones que definirán nuestro futuro como nación.

Reitero mis agradecimientos a los expositores, a los organizadores y a todos quienes han seguido la transmisión de esta mañana por distintas plataformas.

Muy buenas tardes.

Iván Obando, moderador

Muchas gracias, señor Decano.

Con estas palabras ponemos término al presente diálogo regional, esperando que las autoridades, nuestros expositores y todas las personas que nos acompañaron hayan podido tener un momento de reflexión y debate sobre el tema que nos ha convocado.

Hasta una próxima oportunidad.

Diálogo N° 3:

MEDIOAMBIENTE, MINERÍA Y RECURSOS HÍDRICOS

(2 de octubre de 2020)



UNIVERSIDAD
DE ATACAMA

ÍNDICE

Juan Soto Meneses , moderador.....	82
Celso Arias Mora , Rector Universidad de Atacama.....	83
Pedro Harris Moya , Biblioteca del Congreso Nacional.....	84
Pía Moscoso Restovic , Universidad de Atacama.....	87
Mario Maturana Claro , Universidad de Atacama.....	91
Diputado Sebastián Torrealba Alvarado , distrito N° 10, Región Metropolitana de Santiago.....	94
Diputada Marcela Hernando Pérez , distrito N° 3, Región de Antofagasta.....	99
Rodrigo Cardozo Pozo , Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Atacama.....	107



Ver video:

“MEDIOAMBIENTE, MINERÍA Y RECURSOS HÍDRICOS”

Juan Soto, moderador

Les damos la más cordial bienvenida a todas y a todos quienes hoy nos acompañan en este importante encuentro.

Saludamos a la diputada Marcela Hernando Pérez; al diputado Sebastián Torrealba Alvarado; al Rector de la Universidad de Atacama, doctor Celso Arias Mora; a la académica de la Universidad de Atacama, doctora Pía Moscoso Restovic; al académico de la Universidad de Atacama, magíster profesor Mario Maturana Claro; al Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Atacama, señor Rodrigo Cardozo Pozo; y al abogado investigador de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso señor Pedro Harris Moya.

Estimadas y estimados, hoy la Universidad de Atacama realiza la tercera jornada del ciclo denominado “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria y la Agrupación de Universidades Regionales. En el contexto del proceso constituyente en el que se adentrará nuestro país esta es una actividad abierta a la comunidad, cuyo propósito es erigirse en un espacio de reflexión, diálogo y debate sobre temas de relevancia constitucional. Hoy conversaremos acerca del medioambiente, de la minería y de los recursos hídricos.

En nombre de los organizadores, quiero ofrecer la bienvenida para los y las autoridades presentes, para nuestros expositores y para todas y todos los asistentes a este importante evento.

Para dar inicio a este evento, dejo con ustedes al señor Rector de la Universidad de Atacama, doctor Celso Arias Mora, a quien le damos la bienvenida.

Celso Arias, Rector Universidad de Atacama

Doy la bienvenida a todas las personas que se encuentran unidas en este momento a esta importante reunión que estamos desarrollando.

Como Universidad de Atacama, evidentemente, nos enorgullece ser parte de este ciclo de diálogos regionales para un proceso constituyente.

Innumerables son las materias que deben enfrentarse en este camino que estamos trazando hacia esta nueva Constitución Nacional. Materias relevantes se abordarán por primera vez de manera participativa y dialogante, y todos los actores sociales deben tener cabida y de igual forma deben manifestar sus opiniones. En este sentido, la información clara, precisa y a tiempo es de suma importancia.

Desde nuestro rol de institución de educación superior estatal, regional, pública y laica nos cabe contribuir con lo que sabemos hacer: aportar a toda la comunidad con el conocimiento que se genera en nuestras salas de clases, laboratorios, centros de estudios e institutos de investigación. El diario vivir de la comunidad universitaria está relacionado con una gran variedad de disciplinas y áreas del conocimiento, en todas las cuales propendemos a entregar un aporte sólido y contundente para el desarrollo de nuestra región y el país. En este sentido, la Universidad lidera una serie de proyectos e iniciativas que se vinculan directamente con el tema que hoy nos convoca: medioambiente, minería y recursos hídricos.

Es sabido que la Región de Atacama tiene opinión e interés en el buen manejo de cada materia que se abordará en este diálogo regional. Preguntas importantes tendremos que responder en el futuro sobre cómo enfrentar el crecimiento sostenible. Bueno, futuro que ya no es tan lejano, sino más bien una realidad que enfrentaremos ahora. Hacer

convivir la actividad productiva de la minería con el manejo eficiente del recurso hídrico y una sana relación con el ambiente es una tarea fundamental, la cual debe ser mirada íntegramente y ya no como unidades independientes, sin otras consecuencias, sin interacciones entre unas y otras. Este orden de decisiones nos invita a dar un paso antes en la respuesta, pues toma fundamental importancia el saber y decidir en qué tipo de sociedad queremos vivir y cuál será el modelo de desarrollo que ella tendrá.

La información, el conocimiento, el diálogo y la participación son condiciones que cada uno de los integrantes de la sociedad debiera cumplir, buscar y satisfacer. En ello las instituciones de educación debemos ser el vehículo que permita que todo aquel que tenga interés en ser parte de la construcción del futuro de nuestra región y del país lo pueda lograr.

En ocasiones como estas, en que la sociedad debe enfrentar desafíos trascendentes y vitales, cobran real importancia las instituciones públicas y estatales, universidades, colegios, hospitales y otros. Así las cosas, cada vez que seamos llamados a contribuir, lo haremos prontamente, con la mirada puesta en un futuro que alcancemos todos, pero sin dejar de lado nuestro origen regional y particular para alcanzar el desarrollo acorde y sostenible a nuestros tiempos.

Muchas gracias y un saludo a todos quienes están participando.

Juan Soto, moderador

Muchas gracias al Rector de la Universidad de Atacama, doctor Celso Arias Mora, por estas palabras de bienvenida para esta importante jornada.



Pedro Harris Moya,
Biblioteca del Congreso Nacional

A continuación, para proporcionar el marco general de la discusión que se llevará a efecto, hará uso de la palabra el señor Pedro Harris Moya. Él es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; doctor en Derecho Público por la Universidad de Paris I, Panthéon Sorbonne, Francia; especialista en derecho administrativo y derecho ambiental.

Dejo con la palabra al señor Pedro Harris Moya.

Agradezco primero que todo la invitación, a los Honorables Diputados, al Rector de la Universidad de Atacama, a los académicos. Es para mí un agrado poder compartir con ustedes y el público en general refiriéndonos a un tema tan esencial y actual en nuestro país como la actividad minera.

El tema de mi exposición se denomina “Minería y sistema jurídico”, y voy a enfocar mi presentación de acuerdo con los términos que me proponen.

La minería tiene un sentido natural y evidente. Un sistema jurídico, menos. Un sistema jurídico es un conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados. Un sistema jurídico supone ese conjunto de reglas y principios aplicables, en este caso, en materia minera. Un sistema jurídico utiliza categorías jurídicas. Y en materia minera hay dos categorías jurídicas que intervienen de manera preponderante para explicar la vinculación del Estado con la actividad.

La primera categoría es la de derecho y la segunda categoría es la de potestad. Mi interés es explicar la vinculación del Estado con la minería a partir de cada una de estas categorías.

La vinculación del Estado y la minería mediante derechos

Tradicionalmente, el vínculo entre el Estado y la minería se ha explicado a través del derecho de

los bienes -el mineral es un bien-, y los bienes pueden ser de tres tipos: bienes públicos, si su uso pertenece a la nación; bienes privados, si su uso puede pertenecer a una persona, sea un particular o al Estado; o bienes comunes, si su uso pertenece a la humanidad.

En principio, podría pensarse que cualquier bien podría seguir cualquiera de estas calificaciones. Sin embargo, no es así. La Constitución no fue neutra en la calificación de los bienes. Su artículo 19, numeral 23, aseguró que la regla general fuera la existencia de bienes privados, esto es, susceptibles de apropiación individual.

En la Constitución, la prevalencia de los bienes privados solo tienen tres excepciones: que el bien sea común, que el bien sea público o que otras reglas hagan excepción al artículo 19, numeral 23, de la Constitución. En principio, las dos primeras excepciones pueden recaer sobre distintos bienes. Respecto de los bienes comunes se suele enumerar el aire, la alta mar, la luz solar, por ejemplo; respecto de los bienes públicos, el Código Civil identifica las calles, las plazas, los puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas. La tercera excepción, en cambio, es más limitada, y se refiere principalmente al recurso minero. El artículo 19, inciso quinto, de la Constitución establece que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos mineros. Se trata, por cierto, de una disposición que no se origina en la Constitución de 1980, sino en el Código Civil de 1857: el artículo 591 del Código Civil consagraba hacía más de un siglo antes de la Constitución esta propiedad estatal.

Si esta disposición no existiera, no habría una regla que exceptuara al recurso minero de las reglas generales en materia de bienes; eso quiere decir que el recurso minero sería un bien privado, susceptible de apropiarse individualmente. Debido

a que esta disposición existe, el recurso minero no es un bien como cualquier otro, es un bien del Estado. Sin embargo, no es un bien del Estado asimilable a aquellos que rigen por regla general. Tradicionalmente, los bienes estatales se asimilan a bienes fiscales; y salvo excepciones, los bienes fiscales no son necesariamente exclusivos: pueden ser alienables, comercializables, y en ciertos casos, incluso, embargables, y también pueden prescribir. Los bienes fiscales se sujetan, entonces, al tráfico jurídico. El recurso minero sería un bien estatal, pero no sería un bien fiscal propiamente tal, que no compartiría ninguna de estas características. En este caso, el dominio del Estado es absoluto, es exclusivo, es inalienable, es imprescriptible.

El aprovechamiento de los particulares se produce a partir del otorgamiento de títulos, y esos títulos se denominan “concesiones”. Estas concesiones constituyen por sí mismas un nuevo bien, y respecto de ellas una persona podría tener un derecho de dominio. Ese derecho de dominio la habilita para aprovechar el recurso minero.

La explicación de la vinculación del Estado y la minería a través de los derechos es la interpretación tradicional. Sin embargo, no es suficiente, pues no explica la relación entre el Estado y los concesionarios. Esta relación solo puede explicarse por una noción distinta, que es la noción de potestad.

La vinculación entre el Estado y la minería mediante potestades

El derecho público no solo propone explicar la relación del Estado y la minería a través del derecho de los bienes. La razón de esto es sencilla: no todos los autores aceptan que el Estado ejerza derechos propiamente tales. El derecho es una facultad que por regla general supone ciertas características: es alienable, es comercializable e incluso puede

ser prescriptible. Cada una de estas características pugna con las características con las cuales el Estado interviene. El Estado interviene a través de facultades estatales que son inalienables, no comercializables e imprescriptibles.

Lo anterior explica que los autores utilicen una terminología distinta y no referida a derecho, sino a poderes. El poder supone una cierta neutralidad. Sin embargo, desde la obra de un autor muy conocido como Eduardo García de Enterría los poderes suelen ser calificados como potestades. El paso del poder a la potestad implica que se sujeta a ciertas condiciones de ejercicios: no sería un simple poder, sino un poder condicionado a la protección de intereses públicos. La explicación del vínculo del Estado con la minería descansa también en esta noción de potestad.

El Estado sería el guardián de los recursos mineros y ejercería potestades para su conservación. Como tales, estas potestades serían inalienables, no comercializables, imprescriptibles, todas características que la Constitución relaciona con la noción de dominio, y se orientarían a satisfacer un interés público.

Una lectura de las disposiciones constitucionales permite observar que este reconocimiento existe en la Constitución. Conforme al artículo 19, numeral 24, inciso sexto, en materia de propiedad, la concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento.

A partir de esta disposición podemos observar cómo el vínculo entre el Estado y la minería se explica tanto a través de derechos como de potestades.

Al atribuir el dominio absoluto al Estado, la Constitución explica la vinculación entre el Estado y la minería a través de derechos: el derecho de dominio. Pero al condicionar el otorgamiento de concesiones a la satisfacción del interés público, la

Constitución explica la vinculación entre el Estado y la minería en términos de potestades, porque habilita al Estado para asegurar esta satisfacción.

De acuerdo con esta distinción, uno podría preguntarse si al razonar de esta forma la Constitución no invirtió las categorías. Por un lado, se atribuye al Estado un derecho, pese a que ejerce en rigor una potestad. Y por el otro, se ordena al concesionario a satisfacer el interés público de un modo muy similar al otorgamiento de una potestad, en circunstancias de que el concesionario ejerce derechos, y la satisfacción del interés público es, en rigor, una potestad que le corresponde al Estado.

Esa es mi presentación, que espero pueda servir como marco introductorio en relación con la forma en que el Estado se vincula con la actividad minera.

Juan Soto, moderador

Muchas gracias

Nuestra siguiente expositora es la señora Pía Moscoso Restovic, académica de la Universidad de Atacama. Ella es abogada de nuestra casa de estudios, magíster en Derecho de Minería y doctora en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. En la Universidad de Atacama ha ejercido diversas funciones. Además, se ha desempeñado como asesora jurídica de empresas regionales e internacionales.

Muy buenas tardes.

Hago míos los vocativos que se han presentado con anterioridad, y quiero darles la cordial bienvenida a nuestros invitados, los Honorables Diputados que nos acompañan en esta oportunidad.

La exposición a la cual haré referencia se refiere a un tema que aborda tangencialmente la responsabilidad en materia minera y se refiere básicamente al debate sobre la responsabilidad.

Efectivamente, la actividad minera es una actividad regulada, y como actividad regulada esta regulación está en diferentes planos: en la Constitución; en la ley orgánica de Concesiones Mineras; en el Código de Minería, por cierto; en la ley de cierre de faenas mineras, y también en reglamentos oficiales, como el Reglamento de Seguridad Minera.

Sin embargo, estas normas a nivel nacional también tienen una contraparte a nivel internacional. Estamos hablando en Chile sobre todo de la gran minería asociada, por ejemplo, a proyectos de inversión. Así, encontramos la Ley de Inversiones Mineras, normativa que se refiere a inversiones directas que ha sido promulgada y publicada el año 2015; también tenemos acuerdos de cooperación económica, acuerdos de protección recíproca, tratados de colaboración, de complementación minera y, por cierto, el Tratado Minero.

En toda esta suerte de pléyade de ordenanzas relacionadas con la minería se encuentran también las normas en materia ambiental. Efectivamente, en materia ambiental tenemos igualmente normas de rango constitucional, de rango legal y de rango reglamentario. Existe para la minería también un estatuto especial en materia laboral y en materia tributaria, a los cuales no me voy a referir.

Cuando solo nos abocamos a la minería y a los impactos ambientales tenemos un conjunto de



Pía Moscoso Restovic,
Universidad de Atacama

normas y de ordenamientos que son de diferente jerarquía y que se pueden ir superponiendo.

Quisiera presentar los desafíos a los cuales se enfrenta el Estado de Chile en este nuevo orden global, probablemente con una recesión *ad portas*. La minería aporta al PIB nacional, de modo tal que no solo la responsabilidad, el diálogo con las comunidades, sino también de cara a la comunicabilidad de los capitales y la relación con las casas matrices será, sin duda, fundamental.

Hablemos sobre el contexto.

Cuando hablamos de minería hablamos necesariamente del impacto medioambiental. Y los proyectos más importantes pueden relacionarse con nuestros vecinos. Cada uno de ellos (Bolivia, Argentina, entre los más importantes) desarrolla un sistema de evaluación especial y diferenciada. Efectivamente, el medioambiente nos habla de la necesidad de presentar una cooperación internacional, una integración, que en el ejemplo del Tratado Minero nos habla, más o menos, de los siguientes temas: de un área de operaciones; de normas en relación con estatutos tributarios; de la ley laboral; por cierto -el más importante- del impacto ambiental, y de otros aspectos relacionados con la salud y con el ámbito sanitario de los propios trabajadores.

Si consideramos solamente el Tratado de Integración y Complementación Minera Chileno-Argentino, podemos observar que el ámbito de aplicación de este tratado señala que el área de operaciones mineras podría, perfectamente, extenderse casi al 50% del territorio nacional, lo cual nos lleva a replantearnos la necesidad de una política minera y de una coherencia de las normas que se encuentran vigentes en este momento.

Los desafíos son muchos. Simplemente los he querido clasificar en dos: desafíos en materia de recursos hídricos, que también tienen

consagración en la propiedad sobre las aguas a nivel constitucional (algunas omisiones en lo que se refiere a la calidad del aire, por ejemplo) y una verdad fenomenológica que desde las ciencias formales, por ejemplo, desde la Universidad de Atacama con el Instituto de Investigaciones Científicas y con el Centro regional y de Desarrollo Sustentable nos dicen “debemos hacernos cargo”. Pero se vienen nuevos desafíos, y para estos efectos, si solo consideramos las publicaciones de la revista científica *Nature*, tenemos la posibilidad de que Chile abrace un mayor desarrollo científico y tecnológico.

Lo anterior no es nuevo, no es extraño. El clúster desarrollado en la Región de Antofagasta es un claro ejemplo de la importancia de cómo el desarrollo tecnológico puede ir asociado a la minería. Pero también existen otras dimensiones, como la minería en los mares profundos. Si esto es posible o no y su impacto suponen, entre otros, por ejemplo, plantearnos tecnología de la NASA.

Ante estos desafíos, ¿qué es lo que tiene Chile? Chile tiene la necesidad de ponerse a un estándar internacional. Debe dialogar desde su Ley de Inversión Extranjera para la gran minería; tienen que consolidar, por ejemplo, el Tratado de Paz y Amistad con nuestros vecinos; más tratados de medioambiente, de protección recíproca de las inversiones, de acuerdos de cooperación; debe fortalecer el Tratado Minero y, por cierto, la regulación de los cuerpos periféricos más importantes: los glaciares.

Cuando hablamos de glaciares hablamos de cuatro de los sistemas hídricos más importantes que tiene Chile, todos los cuales son transfronterizos. Cuando hablamos, por lo tanto, de intervenciones en los glaciares, por ejemplo, y el juicio social que este significa para diferentes ecosistemas y por cierto

para la sustentación de la salud, tenemos que la minería, efectivamente, ha intervenido en glaciares. Podemos acceder a imágenes, por ejemplo, del proyecto Pascua Lama, el cual, según la resolución de calificación ambiental, habría podido intervenir una superficie de 800.000 metros cuadrados. Pero no solamente las empresas privadas intervienen glaciares. También Codelco, con la mina Sur Sur de la División Andina, interviene hasta el día de hoy y desde 1983 el glaciar Río Blanco.

Estos desafíos, por lo tanto, son de naturaleza transversal. Se refieren al desarrollo de Codelco, a la modernización del Estado y, por cierto, a un concepto mucho más flexible de daño internacional y de daño ambiental. A ello me referiré en los próximos minutos.

Cuando hablamos de la regulación de la responsabilidad nos estamos refiriendo a la deslocalización del daño. Cuando la Constitución toma en consideración la regulación de una actividad no puede referirse solo a la propiedad, sino también a la relación de diferentes hechos que van a impactar en nuestro país, por ejemplo, hechos que se generan en un país y que tienen efecto en otro o viceversa. La deslocalización del daño puede estar a miles de kilómetros de distancia cuando la casa matriz toma una decisión que impacta en el territorio de la República de Chile. En este caso, un concepto acuñado desde la Unión Europea en reconocimiento a las directivas europeas de responsabilidad por daño ambiental ha reconocido el hecho generador como un hecho dañoso plurilocalizado. Existen grupos de sociedades que se encuentran dialogando con el Estado de Chile. Desde la perspectiva de Naciones Unidas, en la Comisión Especial para las Empresas Transnacionales se ha definido en qué consisten tales grupos. Y ya desde el año 2011 la OECD se ha referido a la responsabilidad que tienen las

empresas matrices sobre las subsidiarias, algunas de las cuales se encuentran en nuestro país.

Por lo tanto, cuando nos encontramos en Chile ante hechos que pueden generar responsabilidad en pluralidad de sociedades, nos encontramos ante la necesidad de reconocer un estatuto coherente y moderno, que en Chile pueda dialogar con direcciones económicas y con unidad de acción a nivel global. Hablamos, por lo tanto, de un país con nuevos conceptos en donde el daño no es solo una circunstancia fenomenológica, sino también una categoría jurídica, que es comunicable a nivel mundial.

El funcionamiento del sistema para nosotros se ve más o menos así: se generan daños en el ecosistema, los cuales producen un impacto eventual en daños civiles, pero puede también tener dimensiones administrativas y penales para dar lugar, incluso, a daños indirectos. Ante este sistema, la comunidad reacciona, por lo tanto, en diferentes niveles de afectación.

Cuando hablamos de extensión del daño y cuando nos hacemos eco de las demandas políticas y sociales al respecto debemos ponderar, por lo menos, tres dimensiones: las condiciones, el riesgo y, por cierto, los vínculos en la responsabilidad.

Cuando hablamos, por lo tanto, de un sistema coherente de imputación normativa, hablamos de modernidad. Debiéramos, por lo tanto, desde la perspectiva de la actividad minera, preguntarnos cómo todos estos planos de la responsabilidad nacional, en diferentes ámbitos, y de la responsabilidad internacional pueden dialogar. Y he aquí una de las mayores propuestas de cara a un desafío constitucional, esto es, el reconocimiento de una jurisdicción flexible.

¿Cómo es que la jurisdicción puede impactar en las actividades económicas?

En primer lugar, reconociendo el acceso a los recursos jurisdiccionales de forma universal.

En segundo lugar, reconociendo, entre otros, la facilitación, la cooperación pública, técnica, judicial y procesal. ¿Para qué? Para encontrar la verdad, para llegar a los acuerdos, para determinar, entre otros, por ejemplo, la compensación.

Y, finalmente, el pleno reconocimiento de sentencias extranjeras, que el día de mañana puedan reconocer en Chile un alto estándar de protección ambiental.

Cuando hablamos, por lo tanto, de la actividad minera, también hablamos desde la perspectiva jurídica de una competencia judicial sólida, de una competencia judicial dialogante.

Finalmente, entre los temas más novedosos a conversar está el estándar de la ley aplicable. Siempre debatiremos cómo Chile debe insertarse en nuevos modelos internacionales de protección ambiental, de desarrollo científico, tecnológico. Pero aquí la regla va por otro lado, y es el reconocimiento de la autonomía de la voluntad. La autonomía de la voluntad es un principio que no solo vincula al Estado de cara a los tratados que suscribe para la protección del medioambiente, para la protección recíproca de las inversiones y otros. Desde la perspectiva política-pública, la autonomía de la voluntad también debe estar consagrada en la Constitución en la medida en que reconozca el diálogo, la posibilidad de que las propias comunidades puedan establecer un pacto, como una especie de ley aplicable en la cual se permita determinar cuál es el estatuto para una actividad. Es lo que normalmente se ha denominado el “pacto social-ambiental”, es la licencia social, de la cual muy poco se ha hablado en Chile y en la cual metodológicamente todavía estamos en pañales.

Cuando no existe este pacto es posible aplicar reglas especiales, de las cuales el moderno derecho internacional nos está hablando que en materia de daños ambientales se aplicarán siempre las normas a elección de la víctima. Esto quiere decir que un Chile moderno y abierto a la globalidad puede el día de mañana, en materia de responsabilidad ambiental por daños mineros, aplicar, por ejemplo, el estándar canadiense en la medida en que los tribunales así lo reconozcan. Por cierto, ese es un tremendo desafío, pero viene a dejar el problema de la publicación de los bienes para radicarlos en lo que nos interesa a los ciudadanos, en la responsabilidad vis a vis.

Finalmente, cuando todo lo anterior ha fracasado, los modelos de diálogo social nos hablan de las cláusulas que permiten determinar cuál es el Estado y la norma que tiene el mejor vínculo de conexión. En este caso, hablamos de un conjunto de normas que permiten a un Estado determinado hacerse cargo y responsable. Con esto quiero decir que el Estado es el último responsable frente a la comunidad políticamente organizada, pero también frente a la inversión extranjera. Los desafíos del Estado en esta materia son, por lo tanto, de suyo importantes. Esperamos que una Constitución que no solo se refiera a la propiedad privada como un derecho reconocido, sino también que se refiera a la actividad económica y a la posibilidad de desarrollar la iniciativa privada pueda estar a la altura de este diálogo y de los desafíos internacionales.

Muchas gracias.

Juan Soto, moderador

Muchas gracias.

A continuación, va a realizar su exposición el señor Mario Maturana Claro. El señor Maturana es académico de la Universidad de Atacama, abogado de la Universidad de Chile, magíster en Derecho de Minería. En la Universidad de Atacama ha ejercido diversos cargos directivos: Secretario General, Contralor y Rector de la Universidad de Atacama en el período 1989-1998; además, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales hasta 2019. Ha sido además en la Región de Atacama Fiscal Regional del Ministerio Público. Actualmente se desempeña como académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Atacama y dirige el programa Gobernanza, Políticas y Gestión Pública.

Le damos la bienvenida al profesor Mario Maturana Claro.

Un saludo a todos los participantes y gracias por la oportunidad de participar en esta importante actividad que realiza la Universidad con la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados y la Agrupación de Universidades Regionales.

Quiero referirme específicamente al derecho de minería. En cuanto al derecho de minería, un cambio constitucional o una reforma de la Constitución, según sea lo que se acuerde, requiere, en primer lugar, un conocimiento de qué establece la Constitución. Cualquier cambio que queramos hacer de alguna normativa tenemos que empezar por analizar que es lo que establece la Constitución, de manera que al tomar la decisión de cambiar o no cambiar, o cambiar hasta dónde o modificar, lo hagamos sobre la base de un conocimiento más bien concreto.

Quiero agradecer a don Pedro Harris porque su



Mario Maturana Claro,
Universidad de Atacama

exposición me ha servido de una introducción general del derecho, que me va a permitir ahora entrar en materias relativas al derecho de minería. Y para eso me referiré a cuatro de los cinco elementos que conforman lo que se ha llamado el núcleo dogmático de nuestro derecho de minería.

Cualquier área del derecho tiene un conjunto de instituciones, de diversas formas, que tienen diversos objetos, pero si uno quiere verlo desde una mirada más bien integradora o integral de ese sistema jurídico encuentra algunos pilares en torno a los cuales las instituciones van fluyendo y se van organizando. Y estos pilares son cinco, por lo que se ha planteado hoy día por la doctrina:

- 1.- El dominio del Estado sobre las minas.
- 2.- La distinción entre mina y terreno superficial.
- 3.- Las concesiones mineras de exploración y de explotación y el dominio que sobre ellas tiene su titular, la propiedad que tiene sobre ellas su titular.
- 4.- Los derechos y obligaciones de los concesionarios mineros.
- 5.- La intervención administrativa del Estado. Esta es una actividad en que el Estado interviene muy fuertemente, con varias finalidades.

Planteados estos cinco puntos, como ya señalaba, quiero referirme solo a los cuatro primeros para allegar la primera conclusión. Los cuatro primeros puntos están en la Constitución Política vigente actualmente.

En cuanto al dominio del Estado, como lo planteó el profesor Harris, de acuerdo con el artículo 19, número 24, inciso sexto, el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en estas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carburo, hidrocarburos y demás sustancias fósiles (con el objeto de abarcar todas

las sustancias, esta última expresión es genérica), con excepción de las arcillas superficiales, que son los terrenos agrícolas.

Esta norma, que atribuye al Estado el dominio -quizás desde el punto de vista administrativista no es una expresión adecuada, pero la Constitución le atribuye al Estado el dominio-, tiene su origen en el artículo 591 del Código Civil, pero se incorpora en la Constitución de 1925, se mantiene en la reforma constitucional de 1971 y llega de la misma manera a la Constitución de 1980.

Ahora, ¿qué le agregó la Constitución de 1980? Esta distinción entre mina y terreno superficial. La mina está en un predio, entonces, tenemos que distinguir que hay dos bienes en consecuencia: la mina y el predio superficial, que puede ser un fundo, una parcela o cualquier otro predio.

Entonces, estas dos cuestiones, el dominio del Estado y la distinción entre mina y terreno superficial no solo tienen una consagración constitucional, sino que tienen un origen por lo menos en nuestro derecho desde el siglo XIX. Pero en la historia del derecho minero su origen lo encontramos en el derecho romano.

El derecho romano tardío, el derecho del imperio ya distinguió claramente entre mina y terreno superficial. Y atribuyó, no podemos hablar del Estado en ese momento, sino que al emperador o al pueblo romano el dominio de las minas. Y eso pasó por la Edad Media hasta hoy día. El rey Alfonso X declara en las Siete Partidas: “las minas son de mi real dominio, pero las entrego a mis vasallos para que las exploren y las exploten”. Es lo mismo que dice la Constitución hoy día: las minas son del Estado, pero se entregan a los particulares la facultad, que se denomina “concesión”, de explorar y explotarla. Entonces, son instituciones que para modificarlas deberíamos tener argumentos muy sólidos, en primer lugar.

Ahora, la misma Constitución, en norma que ya viene de la Constitución de 1925, pasa por la reforma de 1971, y se establece en la Constitución de 1980, señala que corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere para atribuirles el dominio del Estado, pueden ser objeto de concesión, de exploración o explotación. O sea, deriva a la ley determinar qué sustancias pueden ser objeto de concesión, pero se encarga de decir que el titular de una concesión tiene dominio común, es dueño de su concesión; en consecuencia, le entrega a la concesión, que es un derecho, un bien intangible, pero sobre eso el titular tiene dominio, de manera que si se lo expropián deben indemnizarle el daño patrimonial efectivamente causado.

La Constitución se preocupa de decir que el titular de la concesión tiene dominio sobre ella y que está garantizado por la garantía de dominio que establece exactamente el artículo 19, número 24, de la Constitución.

Ahora, los derechos y obligaciones de los concesionarios mineros, que es una cuestión también muy importante, qué derechos tienen los concesionarios. ¿Cuánto dura la concesión?, ¿qué derechos otorga a los titulares de la concesión?, ¿qué obligaciones tienen los titulares de la concesión? Esta es una materia que la actual Constitución deriva a una ley orgánica. Pero, además, agrega: “Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial”. Elimina la administración del Estado en la constitución de concesiones. La Constitución misma se preocupa de decir que tiene que haber una resolución judicial o es materia jurisdiccional la constitución de una concesión. Agrega la Carta Fundamental: “tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional”. Y añade:

“la concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento”. Aquí la Constitución está diciendo que hay un interés público en otorgar concesiones porque queremos desarrollar la actividad minera, pero ese interés público tiene que justificarlo el concesionario mediante lo que se denomina el amparo, que no es materia de esta exposición.

Como ustedes ven, recapitulando, la Constitución actual, en materia minera se preocupa de cosas trascendentales: dominio del Estado, distinción entre predio superficial y mina, la facultad del Estado de otorgar concesiones y deriva a la ley orgánica la duración, los derechos y las obligaciones que contrae el concesionario minero.

De manera que este es el panorama que la Convención Constitucional -en el caso de que así se apruebe- o quienes reformen la Constitución deben tener claro, que este es el punto de partida, de aquí vamos a partir para ver si esto lo vamos a dejar, lo vamos a modificar. Pero esta es la mecánica que usa la Constitución.

No quiero que se me olvide reiterar que es que la Constitución misma la que dice que el titular de la concesión tiene dominio sobre su concesión. Es también una cuestión que determina claramente el régimen no solo jurídico, sino también económico de la minería desde el punto de vista de la legislación y la actividad jurídica. Es una cuestión que también tiene que verse en el momento en que se proceda a la reforma o al cambio de la Constitución, según se decida.

Hasta aquí mi exposición. Yo quería solo plantear lo que la Constitución contiene, de manera que haya claridad sobre qué vamos a trabajar en el futuro cercano en el proceso constituyente.

Muchas gracias.



Diputado
Sebastián Torrealba Alvarado
Distrito N° 10
Región Metropolitana de Santiago

Juan Soto, moderador

Muchas gracias al profesor Mario Maturana Claro, académico de la Universidad de Atacama.

A continuación, vamos a dejar con la palabra al diputado don Sebastián Torrealba Alvarado, cientista político y político del partido Renovación Nacional. El señor Torrealba es diputado por el distrito 10, de la Región Metropolitana, por el período 2018-2022. Entre otras de sus responsabilidades, él integra las Comisiones permanentes de Ciencia y Tecnología, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Le damos la más cordial bienvenida al diputado don Sebastián Torrealba.

Muchas gracias por la invitación a la Universidad de Atacama, a la Biblioteca del Congreso Nacional y a la Academia Parlamentaria. Creo que estas actividades deberían realizarse de manera más seguida porque desde la Cámara de Diputados tenemos que dar una muestra importante de que estamos haciendo un trabajo que es relevante para la ciudadanía. Por lo demás, estamos muy bajos en las encuestas, y creo que estas cosas faltan para que la ciudadanía entienda qué es lo que estamos haciendo, qué es lo que estamos construyendo y qué es lo que se debate en el Congreso, que son temas tan relevantes como estos. Saludo también a mi colega Marcela Hernando.

En el marco de esta discusión, que tiene que ver con minería, Constitución y protección del medioambiente, quisiera primero establecer cuál creo yo que es el desafío para la protección del medioambiente y para lo que viene hacia delante en los próximos años, y que tiene que ver con esta lucha constante entre crecimiento y protección del

medioambiente. Es decir, ¿son compatibles uno y otra? Y yo pienso que ese es el gran dilema de la protección del medioambiente.

Desde mi posición, el desafío que debemos ponernos como Estado y como sociedad es que el crecimiento de nuestro país tiene que ir desacoplado del impacto al medioambiente.

Nosotros llevamos muchos años como sociedad creciendo a costa del medioambiente, no solamente en Chile, el mundo lo ha hecho de esa forma, a pesar del medioambiente. Y yo creo que hoy día ese desacople ha de ser al menos la visión que debemos tener para seguir desarrollándonos, pero desarrollándonos de manera sustentable. No puede ser que hoy día todos los proyectos de inversión relacionados a la minería no tengan finalmente el permiso social que debe tener un proyecto de minería para poder activarse, para poder ejecutarse. Y eso se da porque hoy día todavía existe esa lógica de que el desarrollo de una industria siempre va a ir a costa del medioambiente.

Ese pienso que es el primer desafío: establecer una forma dentro de nuestra jurisdicción de cómo aseguramos que ese crecimiento sea sostenible y que esté desacoplado del impacto medioambiental. Y para eso creo que es crucial el tema constitucional, porque me parece que hay varias cosas que establecer dentro de la Constitución. Y aquí los abogados saben mucho más que yo de esto y podrán analizarlo con mucha más profundidad que uno, que lo ve desde el punto de vista más político. Pienso que es importante que esté consignado de nuestra Constitución el desarrollo sostenible. Y, evidentemente -lo vuelvo a repetir-, los abogados, los constitucionalistas saben mucho mejor cómo redactar eso de buena forma. Pero creo que ese principio debe estar establecido dentro de nuestra

Constitución, que es un desarrollo sostenible y que finalmente le permite al Estado o a un país asegurar un crecimiento desacoplado del impacto a nuestra naturaleza.

Luego, me parece que hay otras cosas que establecer dentro de la Constitución, relacionadas también con el desarrollo y el crecimiento de nuestro país, que tienen que ver con los derechos de la naturaleza. Esto es algo que se viene discutiendo hace mucho rato y hay países que los tienen establecidos en sus constituciones, que en algunos casos son eficientemente ejecutados y en otros no. Finlandia, por ejemplo, tiene establecido el derecho a la naturaleza en su Constitución y se protege la naturaleza de muy buena forma. Pero hay otros Estados, como Bolivia, que también tiene el derecho a la naturaleza, pero es muy mal ejecutado. Sabemos perfectamente que el Estado de Bolivia es uno de los que destruyen con mucha celeridad o velocidad la Amazonía, que es parte de los pulmones de Latinoamérica; y eso tiene que ver con una acción a mi juicio deliberada por parte del Estado boliviano. Y, por lo tanto, uno puede consignar o no consignar un derecho dentro de la Constitución, pero lo más importante es cómo es la ejecución de ese derecho.

Por lo tanto, creo que los derechos que tienen relación con el medioambiente y con el crecimiento deben estar establecidos dentro de la Constitución de buena forma, porque hoy día solo tenemos un derecho, que es el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, lo que, en verdad, es bastante discutible en distintos sectores de nuestro país. ¿La gente de Quintero-Puchuncaví puede decir que vive en un ambiente libre de contaminación? Creo que no. Diputada Hernando, me tocó estar hace un tiempo en Antofagasta, en el sector de La Chimba, que pienso que es una de los espacios más contaminados del país. ¿Y esas personas pueden

decir que viven en un medioambiente libre de contaminación? Yo creo que no, y, por lo tanto, el Estado les falla evidentemente.

Por lo tanto, está el desafío de establecer estos temas ambientales dentro de la Constitución. Pero, obviamente, debe haber una bajada práctica hacia esos derechos que se establecen. Yo pienso que el Estado chileno ya está empezando a establecer esas normativas que finalmente aseguran estos derechos que estoy planteando.

En la Cámara de Diputados estamos discutiendo hace mucho tiempo (más de lo que yo quisiera) una nueva institucionalidad para el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. Y lo vuelvo a conectar con minería. Pienso en la minería del futuro, la minería moderna. En este sentido, no nos olvidemos de que la industria minera en Chile es probablemente la industria que más inversión tiene en desarrollo de la innovación, y eso es superimportante y les da seguridad también a los chilenos de que, de alguna u otra forma, se están haciendo bien las cosas. Pero contamos con un Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, por donde tienen que pasar todas estas inversiones, que es, a mi juicio, muy lento, demasiado burocrático y que no protege de buena forma el medioambiente y que, por otra parte, no les da certezas a los inversionistas. Y por eso creo que es relevante avanzar rápidamente con este proyecto de ley, que, lamentablemente, lleva ya casi dos años en el Congreso sin mucho movimiento.

No nos olvidemos de que Chile necesita generar nuevas inversiones en minería, porque es parte de nuestro ADN, la minería es parte de nuestra billetera de todos los meses y, por lo tanto, no podemos olvidarnos de ella. Sabemos perfectamente que los yacimientos del norte se están empezando a agotar y hay que empezar a crecer hacia la zona centro-

norte. Pero para crecer hacia la zona centro-norte hay que hacerlo con seguridades, porque nadie va a invertir en un proyecto minero -conocemos cuáles son las magnitudes de las inversiones- si existe una institucionalidad que no le da seguridad al inversionista y tampoco le da seguridad a las comunidades.

En cuanto a ese problema, yo planteé una solución en el proyecto de ley de Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental que tiene que ver con la participación ciudadana anticipada. La participación ciudadana también va a ser un tema de la nueva Constitución. Pero cómo nos hacemos cargo de una participación ciudadana que finalmente les de la seguridad a las comunidades de que su visión está expresada en un proyecto, en este caso, en un proyecto minero. El Consejo Minero hizo un aporte superimportante a esta discusión, para generar un proceso de participación ciudadana anticipada, el cual estudié profundamente y llegué a una solución y presenté una indicación en el Congreso -espero que el Gobierno la patrocine, porque requiere el patrocinio del Ejecutivo-, que plantea básicamente que el Estado acompañe a las comunidades durante un proceso de participación ciudadana. ¿Por qué? Porque hoy día la asimetría de información, la asimetría de herramientas que tienen las empresas versus las comunidades es gigantesca.

Hoy día cuando se inicia un proyecto de inversión, las empresas tienen una infantería de abogados (no digo que los abogados sean malos, sino simplemente que tienen una infantería de abogados), de ingenieros, de geólogos, de especialistas, y las comunidades son ellas por sí solas. Y, por lo tanto, la información que tienen las empresas versus la de las comunidades es absolutamente asimétrica y, a mi juicio, injusta. Porque finalmente ¿qué pasa? Que, dada la desinformación de las comunidades,

son susceptibles de ser engañadas o de ser -entre comillas- compradas por las empresas por una simple camiseta de fútbol. Me parece que eso es injusto. Y eso en nuestro país pasa; es verdad. ¿Y cómo lo solucionamos? Acompañando a las comunidades en estos procesos de participación ciudadana. Yo creo que la minería va a tener muchos de estos procesos en adelante, y se necesita una estructura de participación clara, transparente y eficiente, que finalmente resuelva los conflictos y no que haga explotar los conflictos.

Gran parte de los proyectos de inversión de nuestro país están judicializados porque no tenemos un proceso de acompañamiento de las comunidades.

La indicación a que he hecho referencia -ahora entro a explicárselas- la copié del sistema holandés, pero no del sistema de participación ciudadana, sino del sistema de los consumidores holandeses, que tienen una forma de resolver los conflictos de consumo. Entonces, ellos dicen: "Yo ciudadano tengo un problema de consumo y lo que hago es ir al servicio del consumidor holandés y este pone a mi disposición un perito en el tema por el cual yo estoy reclamando y ese perito me representa a mí ante la empresa". ¿Qué pasa en Holanda con respecto a esos temas? El 98% de los problemas de consumo en dicho país se resuelve en una etapa de mediación como esta y solo el 2% se judicializa. ¿Cuál es el problema de la participación ciudadana nuestra? Que el 100% de los problemas se judicializa. Y aquí hay también incentivos que están mal marcados. ¿Por qué? Porque hay a veces organizaciones inescrupulosas que lo que hacen es generar conflictos para luego llevar a juicio estos problemas y, evidentemente, sacar un beneficio económico de ese conflicto. Todos sabemos que las costas son parte de los beneficios económicos dentro de los juicios. Y, por lo tanto, la judicialización para alguien es un beneficio, pero

para otros es una externalidad muy negativa.

¿Qué es lo que estoy planteando yo? Que básicamente el Estado tenga un *stock* de peritos especialistas (abogados, geólogos, sociólogos, muchos profesionales) y que finalmente las comunidades, cuando se vean afectadas por un proyecto, puedan acceder a esos profesionales y que sean financiados por el Estado. La idea es que esos profesionales acompañen a las comunidades, en la lógica de establecer un proceso de participación ciudadana en que esa asimetría de información y de recursos desaparezca y que las dos partes puedan caminar juntas de la mano en este proceso de participación ciudadana y que, finalmente, se llegue a los acuerdos necesarios o simplemente que ese proyecto no se lleve a cabo.

La verdad es que lo peor que le podría pasar a las comunidades, a las empresas y a nuestro país es que los procesos se judicialicen para siempre. Y por eso creo que hay que establecer dentro de la Constitución este derecho al desarrollo sostenible, que luego debe estar conectado con esta institucionalidad del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, con un proceso de participación ciudadana justo, transparente y que finalmente les dé garantías a todos.

Me parece que eso es necesario para el desarrollo no solamente de la industria de la minería, sino de la gran mayoría de proyectos que ingresan a nuestro país. No nos olvidemos de que no hemos comprometido con el mundo en el sentido de que Chile va a ser carbononeutral al año 2040. Y ser carbononeutral no es solo un eslogan, sino que implica la ejecución de muchos compromisos. Y eso nos obliga, por ejemplo, a cambiar nuestra matriz energética muy rápidamente, y sacar la energía termoeléctrica y cambiarla por energía limpia en un proceso muy corto.

Ahora, ¿podemos hacer eso sin un Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental con procesos de participación ciudadana anticipada que sean eficientes y transparentes? Yo creo que es muy complejo.

Dado lo anterior, considero lamentable que en el Congreso se haya bloqueado la discusión del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental, proyecto al cual se le ingresaron 130 indicaciones, y el 70% de esas indicaciones son inconstitucionales. Y eso es lamentable, porque es no entender que el fortalecimiento de la institucionalidad te permite cumplir con las cosas a las que uno se compromete, y que seamos carbononeutrales al año 2040. Por lo tanto, creo que esta nueva minería -lo que he leído y estudiado es que la minería en Chile ha dado saltos gigantescos con respecto a generar una nueva minería que no genere externalidades negativas-, tiene que ir aparejada a una institucionalidad moderna y que dé respuestas a eso, pero que también les dé respuestas a las comunidades. Porque vamos a tener de aquí al corto plazo no solo estos desafíos institucionales, sino que también deberemos establecer en nuestro país que el crecimiento se pueda hacer de una manera distinta.

Creo que la nueva Constitución, con respecto a los temas ambientales, debe asegurar al menos dos cosas que considero relevantes. La primera es el derecho de la naturaleza como un sujeto de derecho. El Estado debe tomar ese rol de proteger a la naturaleza. ¿Y cómo se baja eso cuando queda establecido en la Constitución? A través del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que estamos discutiendo hoy en el Congreso y que será la institución que va a proteger los activos naturales de nuestro país y, en consecuencia, le podrá dar coherencia a ese derecho de la naturaleza que queremos establecer en la nueva Constitución. Por consiguiente, creo que tanto

la protección de la naturaleza como también el desarrollo sostenible en nuestro país deben estar establecidos dentro de la Constitución, para que industrias como la minera se desarrollen de buena forma y, finalmente, la minería pueda entregarle al país lo que siempre hemos esperado de ella, pero esta vez protegiendo el medio ambiente.

Muchas gracias.

Juan Soto, moderador

Muchas gracias, diputado Sebastián Torrealba.

Vamos a presentar a continuación a la diputada doña Marcela Hernando Pérez. Ella es médico cirujano y política del partido Radical Social Demócrata. Es diputada por el distrito 3, de la Región de Antofagasta, período 2018-2022. Anteriormente fue diputada por el antiguo distrito 4, período 2014-2018. Además, es magíster en Dirección de Empresas y magíster en Gerencia y Políticas Públicas. La diputada Hernando participó también en las Comisiones investigadores sobre acuerdo entre Corfo y Soquimich respecto de la explotación del litio en el salar de Atacama y sobre uso de recursos de la Ley Reservada del Cobre en reconstrucción por aluviones en Antofagasta y Atacama.

Le damos la bienvenida a la diputada doña Marcela Hernando Pérez.

Quiero primero agradecer la invitación de parte de la Universidad de Atacama, de la Biblioteca del Congreso y de la Academia Parlamentaria.

Saludo y agradezco que el Rector haya estado al inicio de este encuentro. También saludo al Decano y a los expositores que me precedieron.

Quiero hacer un *approach*, tratando de contextualizar y recordarles a ustedes por qué estamos hoy en día en una encrucijada que a mí me parece que es tremendamente importante.

Estas decisiones que vamos a tomar sobre el proceso constituyente se abren como una tremenda oportunidad. Pero yo creo que hace un año estábamos lejos de pensar en este escenario. Y hay algunas cosas que no han cambiado mucho

Quiero traerles a la memoria la portada del año pasado del diario *La Tercera*, de octubre 4 de 2019. Faltaban catorce días, o sea, dos semanas para el estallido social. Y otros titulares de esos mismos días tenían que ver con la COP25 y con alguna gira de la cual venía regresando el Presidente Piñera, y el protagonismo que estaba asumiendo o que pretendía asumir el país también en materia medioambiental.

Ese día hubo un titular en *La Tercera*, y el Ministro Blumel hablaba también de la agenda de impulso económico y del crecimiento del país. Estos días también se habían hecho verdad algunas pesadillas del Ministro de Hacienda de la época y estábamos con un crecimiento del 2,5 por ciento, con una tendencia a la baja, que había sido una tendencia ajustada.

Y respecto del crecimiento a mí me gustaría que pudiéramos detenernos un poquitito, porque



Diputada
Marcela Hernando Pérez
Distrito N° 3
Región de Antofagasta

dentro de esta Constitución que queremos cambiar y que tiene que ver con un modelo económico, nosotros tuvimos como país dos impulsos de crecimiento básicos, que fueron aproximadamente en la década de 1980 y en la década de 1990.

En la década de 1980, impulsado principalmente por el sector agrícola y probablemente la salmonicultura y la actividad vitivinícola. Y las exportaciones ayudaron bastante a un gran empuje. Después vino una segunda ola del *boom* minero. Pero ambas alcanzaron un plató. Y hoy día cuando uno mira las cifras económicas y los temas de crecimiento, ve que nuestra productividad se ha reducido mucho, y en ese contexto de una productividad disminuida también como país hemos llegado a un tope respecto de estos dos sectores en materia de crecimiento.

En paralelo, en la misma época del año pasado, en *Pulso* (ahí mismo en *La Tercera*) se publicaban algunas reflexiones de la Sofofa, por el impacto negativo que ellos pensaban que iban a tener en el crecimiento veintitrés proyectos de ley que estaban en el Parlamento hace un año. Si uno pudiera resumir esas veintitrés iniciativas (ustedes pueden buscarlas y verlas una a una), un sector tenía que ver con algunas transformaciones en el ámbito del trabajo, en que se hablaba harto en esa época de la reducción de horas en la jornada laboral (a cuarenta); un segundo rubro se relacionaba con la protección de los humedales y los glaciares, y un tercer ámbito se refería a todos los proyectos que tenían que ver con el manejo del agua, obviamente, con los derechos de agua y el Código de Aguas, cuyo tratamiento lleva ya bastantes años en el Parlamento.

Ahora, ¿qué es la Sofofa? La Sofofa tiene alrededor de ciento cuarenta años, nació en 1883. Me interesa destacar que hoy agrupa a 22 asociaciones

de empresarios, a más de 160 empresas (las más grandes del país), a 47 gremios sectoriales y representa a los principales sectores de la economía chilena. Todos sus gremios asociados representan a más de 4.000 empresas de distintos tamaños y sectores. Y en términos de porcentaje de la economía del país, ellos manejan, yo diría, el 70% aproximadamente.

La misión a que me refiero, fue sacada de la página web de la Sofofa.

Ahora, ¿cuáles son las cosas que tienen preocupada a la Sofofa? Esta semana se reunió el Presidente de la Sofofa con el Presidente Piñera. Eso es un tema excepcional, porque en verdad reunirse con el Presidente Piñera para quienes son políticos no es tan complicado, pero para los algunos gremios sí suele serlo, él no se reúne con cualquiera. Pero reunirse con los empresarios es un tema importante, y esta semana lo hicieron y Bernardo Larraín vuelve a insistir sobre las inquietudes que tienen y los conceptos que ellos vierten respecto de estos proyectos que están en el Parlamento.

A propósito de los humedales urbanos, ¿qué es lo que pretende este proyecto? Busca establecer limitaciones a las municipalidades para otorgar permisos en los terrenos en que se encuentren emplazados los humedales. Principalmente, tiene un enfoque desde el punto de vista inmobiliario, sin embargo, en regiones como la mía y también en Atacama hay muchos humedales que tienen relación con comunidades indígenas y que están además en relación con muchas extracciones mineras. Existen otros proyectos de ley que también tienen que ver con humedales ya no urbanos, sino que de esos terrenos.

El diputado Torrealba recién hablaba de su indicación a propósito de la modificación de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, y sobre

eso hay varias propuestas en el Parlamento que están esperando que sean tratadas. Para nosotros es una gran desilusión que se encuentre detenido ese proyecto y que no avance, y creo que la modernización pasa efectivamente porque exista una consulta anticipada a la ciudadanía.

Desde mi punto de vista, la ciudadanía y las nuevas autoridades regionales que ahora se van a elegir -los gobernadores regionales- deben establecer algunas reglas de desarrollo dentro del territorio donde se identifiquen cuáles son los territorios que la comunidad estima que no tienen que ser tocados. Cuando las empresas llegan después de haber realizado exploraciones mineras, con la decisión y el estudio más o menos hecho respecto de dónde quieren hacer un proyecto, es muy complicado revertir esas decisiones, porque ya han implicado muchísimas veces bastantes gastos. Yo creo que sería muchísimo más claro para la industria minera y para las autoridades políticas si desde el principio se supiera en qué lugares se puede explorar y en qué lugares no va a haber problema para que las comunidades autoricen, de forma vinculante o no vinculante, la explotación de alguna riqueza.

Me quiero referir a ese 70% de exportación que nosotros hacemos y que algunos le llaman "basura". A mí me suena superbrusca esa palabra, sin embargo, cuando uno se pone a detallar, claro, estamos exportando concentrado. Yo no soy de las que piensan que haya que expropiar todo, pero me parece que a través de algunos instrumentos, como los *royalties* diferenciados, uno podría establecer estímulos diferentes. Por ejemplo, hoy día la mayoría de las mineras están llevándose solo el concentrado, tierras raras, no se identifica lo que va ahí, solo en molibdeno hay una cantidad importante de riqueza que estamos mandando, y, sin embargo, no estamos exportando

productos con valor agregado. Si nosotros tuviéramos un impuesto diferenciado -como en la época del salitre, en que se les cobraba el 30% a la exportación del salitre-, si hubiera un *royalty* alto por exportar concentrado, pero que en la medida que cortemos cátodos vaya disminuyendo ese *royalty* y lleguemos, por ejemplo, a un *royalty* de 1,5 cuando estemos exportando alambazón, yo creo que sería bastante diferente la economía. Entonces, me parece que hay que mirar en forma bastante más amplia los discursos que uno suele escuchar en la calle o muy rápidamente.

Yo creo que existe -y eso lo hemos visto desde octubre pasado- una diferencia sustantiva entre lo que se considera crecimiento. Por un lado están las personas que están en la lámina del lado izquierdo y que son quienes se han manifestado o fueron los actores del estallido social, y por otro lado, los representantes de la Sofofa, los representantes de los empresarios.

Hoy día -lo dije denante a propósito de que creo que estamos en una encrucijada- hay una diferencia respecto del crecimiento que ven los que están al lado izquierdo del alambre de púas y los que están al lado derecho del alambre de púas; experimentan un país de manera diferente. En ese sentido, pienso que tenemos que ser capaces, tanto la academia como los políticos, de conducir un proceso de reflexión que de alguna manera pueda hacer que del crecimiento y de este oasis que era Chile -fue declarado así el año pasado por nuestras autoridades poquitos días antes del estallido social- le llegue algo a esa ciudadanía que está en el lado izquierdo de la lámina.

No obstante, a pesar de esa violenta desigualdad -que es brutal, diría yo-, ambas caras de la moneda tienen una cosa en común: yo creo que ni los de un lado ni los del otro quieren lo que se ve en la

imagen. O sea, no estamos a favor de la violencia y no queremos que sea la cotidianidad. Y por eso se ha hecho un esfuerzo importante por darle cierta institucionalidad a este diálogo de cambio constitucional...

... Porque la ciudadanía de alguna manera, aun declarando que no estamos en guerra...

... sí ha llegado a una tremenda conclusión, en el sentido de que queremos cambiar el modelo, que pensamos que el modelo es abusivo y excluyente...

... y que este modelo finalmente podríamos cambiarlo a través de un cambio constitucional, y para eso es importante llevar adelante este proceso y que sea bastante participativo.

Por último, quisiera plantear una reflexión respecto del rol del Estado. Y yo les pregunto a ustedes, y me pregunto yo, y le he preguntado a los ministros, y lo he preguntado al Gobierno y dónde puedo lo pregunto: ¿quién planifica en nuestro país?

En 1967, en el Gobierno de Frei Montalva, se creó Odeplán, que era una oficina de planificación en nuestro país, y duró hasta 1990.

Luego de eso se creó Mideplán, el Ministerio de Desarrollo y Planificación, así se llamaba, que duró hasta el 2011.

En el 2011 cambió de nombre, en un hecho bastante significativo (porque eso da cuenta también de un cambio que fue ocurriendo en esta institucionalidad), y pasó a llamarse Ministerio de Desarrollo Social. Y la parte de planificación quedó reducida, por decirlo de alguna manera y en forma breve -aunque sé que estoy siendo injusta con eso-, a la evaluación de los proyectos de iniciativas de inversión, pero no en una planificación país. Son los organismos del territorio los que presentan sus iniciativas de inversión y el Ministerio lo que hace es evaluar si son rentables o no, con criterios sobre

los cuales también podríamos hablar largamente.

Y a partir de 2019 tenemos un Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que me parece superimportante y tremendamente vital que lo tengamos. Pero una pregunta quién planifica.

Yo estaba superinspirada, ilusionada cuando volvió el Presidente Piñera de Hamburgo. Regreso de una gira internacional y llegó hablando de los puertos de Hamburgo, y yo dije: "Esta es la oportunidad, porque esa es una política de Estado; esos son países que han decidido políticamente tener un desarrollo en este ámbito". Y quise hablar con el Ministro de Desarrollo Social de la época, Alfredo Moreno, y me junté con él para plantearle mi preocupación por lo que estaba pasando en Tocopilla. Para quienes no saben, Tocopilla tiene alrededor de 40.000 habitantes, vivía en un 90% del desarrollo de las termoeléctricas. Y con los acuerdos a propósito de la agenda energética de aquí al 2050 y, además, con el desafío de la COP 25, con lo que estaban pero absolutamente lanzados, la idea era en ese minuto el cierre de las termoeléctricas. Y con el cierre de la primera termoeléctrica salían más de 1.700 trabajadores a la calle, de los cuales nosotros calculábamos que por lo menos el 10% de los ciudadanos de Tocopilla se quedaban como familia sin fuente de trabajo. Entonces, ¿por qué no pensar en una reconversión de estos puertos, que ya no van a recibir barcos con carbón ni con *petcoke* y tampoco van a estar relacionados con el tema de la energía y reconvertir esos puertos? Ello, pensando en el desarrollo de la Segunda Región, tal vez incluso con la Primera y con la Tercera, como un conjunto de puertos en los cuales cada uno tuviera su vocación y su especificidad: Tocopilla, lo suyo; el puerto de Mejillones, lo suyo, y el puerto de Antofagasta también en lo suyo.

Pero mi sorpresa y a lo mejor mi frustración fue la respuesta del Ministro. En este minuto, Mejillones y Antofagasta, puertos que hoy día funcionan para las exportaciones y como una forma de salida también hacia el Asia Pacífico, ambos son relacionados con lo estatal (el puerto de Antofagasta es un puerto estatal y Mejillones lo administra Codelco), pero no forman una unidad ni se planifican en conjunto. Y él me preguntó: “¿Compiten?”. Le señalé que hoy día compiten, desde el privado en realidad, que si quiere va y se instala y les pide un espacio o desarrolla su actividad. Y él me señaló: “Si hay demanda, va a haber desarrollo portuario, y si uno de los puertos tiene que desaparecer, tendrá que desaparecer”.

Mi conclusión es que hoy día en nuestro país el que planifica no es el Estado, sino el mercado. Si hay demanda, habrá oferta, y principalmente desarrollada por los privados. Y me parece que hay que hacer un giro en el rol estatal en políticas como estas. Porque no podemos seguir dependiendo de exportaciones, de “basura”, que además nos juega en contra, porque tenemos una cantidad de barcos circulando por los mares, que son una fuente de contaminación importante y también son responsables del cambio climático, en circunstancias que deberíamos empezar a planificar una economía más diversificada y más sustentable.

Muchas gracias.

Juan Soto, moderador

Muchas gracias, diputada Marcela Hernando.

A continuación, vamos a plantear una pregunta común para todos los expositores, que es la siguiente: ¿Basta con reconocer en la Constitución los derechos ambientales para cubrir todas las externalidades negativas de la minería en Chile?

El diputado Sebastián Torrealba tiene la palabra para su respuesta.

Diputado Sebastián Torrealba

Muchas gracias por la pregunta.

La respuesta, evidentemente, no es muy simple. Aquí hay un dilema que dice relación con el proceso que vamos a tener de aquí al 25 de octubre, que a mi juicio es, probablemente, el evento electoral más importante en la historia de nuestro país, independiente de las posiciones que uno tenga. Creo que es una oportunidad importante para los chilenos para congraciarse entre ellos, para volver a juntarnos como chilenos y a no dividirnos. Yo siento hoy día que Chile está demasiado dividido, y pienso que este plebiscito nos va a ayudar a eso, a unirnos como chilenos. Ojalá la imagen después del plebiscito sea la misma del año 1988, donde un carabinero se abrazaba con un ciudadano, que es preciosa, y que yo creo que expresa lo que a mí me gustaría que pasara después del 25 de octubre.

Pero para eso también tenemos que decir la verdad en este proceso constitucional. Y la verdad es que establecer un derecho en la Constitución no va a asegurar la externalidad que uno busca, ya sea positiva o negativa. Lo dije yo al principio de mis palabras: el derecho a la naturaleza está establecido en la Constitución de Bolivia y ese país -digámoslo en palabras simples- es un depredador de la naturaleza. Por lo tanto, ¿eso te asegura que en nuestra Constitución se proteja bien el medio ambiente?, ¿te asegure que eso pase en el futuro? Yo creo que no, porque eso tiene que ver con las instituciones que nosotros formamos a través de esta Carta Magna que establece ciertos derechos y el orden de nuestro país. En consecuencia, no basta con establecer el derecho a la naturaleza, al desarrollo sostenible, mantener el derecho de una persona a vivir en un medioambiente libre de contaminación. Creo que esto último hay que mantenerlo dentro de la Constitución, por eso tampoco creo en esta lógica de la hoja en blanco, no se puede partir todo desde cero.

Establecerlo es una obligación, pero más obligatorio aún es establecer las instituciones para que esas cosas pasen. Y para que esas cosas pasen yo creo que tenemos que decirles la verdad a las personas, porque luego de establecer un derecho se tiene que establecer una institucionalidad. El SBAP, el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental son instituciones clave para que se puedan ejercer de buena forma esos derechos. Por lo tanto, es importante comunicarle a la ciudadanía que no solamente por el hecho de establecer un derecho en la Constitución se va a solucionar un problema. Y esto no solo pasa en la protección del medioambiente. Esto sucede también en el tema de pensiones, en que muchos han dicho: “Yo voy a aprobar porque quiero asegurar que mis pensiones sean dignas”. La verdad es que podemos establecer el derecho a una pensión digna en la Constitución, pero para eso hay que establecer un sistema que otorgue pensiones dignas. Lo mismo ocurre con el derecho a la vivienda. Hay algunos, como yo, que queremos establecer el derecho a la vivienda dentro de la Constitución. Pero ¿basta con decir que los chilenos tienen derecho a la vivienda? ¿O vamos a tener que crear instituciones o amoldar nuestra institucionalidad a ese derecho para otorgar viviendas dignas a las personas? Yo creo que sí.

Por lo tanto, este proceso que viene ahora en este último mes antes del plebiscito es clave: decirles la verdad a los chilenos acerca de qué pueden esperar con respecto a una Constitución. En cuanto a aquellos que señalan que esta Constitución parte desde cero, también hay que decir la verdad a otros, en el sentido de que si partimos desde cero, una vez que se termine de redactar esa Constitución, vamos a tener que estructurar todas nuestras leyes desde cero; y, por lo tanto, el cambio que se promete a través de la reforma de la Constitución

no se va a establecer en once meses, sino en dos años, más todos los años que demorará establecer las nuevas legislaciones para conectarlas a esta nueva Constitución partida desde cero.

Agradezco esta oportunidad para expresar que todos tenemos ganas de llegar a una nueva Constitución mejorada respecto de la que tenemos hoy día y establecer ciertos derechos que hoy día no existen. En 1980, cuando se redactó esta Constitución, la palabra “biodiversidad” no existía en el lenguaje de nadie; es una creación de los años noventa hacia adelante. ¿Y tenemos que establecer la palabra “biodiversidad”? Obviamente, porque debemos proteger la biodiversidad. Pero luego de la construcción de esa nueva Constitución -espero que se haga sobre la base de lo que ya ha construido Chile durante los últimos treinta años- hay que asegurar las instituciones necesarias para poder garantizarles de buena forma esos derechos a los chilenos.

No vayamos a hacer lo que hace Bolivia, que tiene una Constitución preciosa, pero que no cumple ninguno de los artículos que promete.

Repito que no basta solamente con establecer derechos en una Constitución, sino que hay que ejecutarlos, y eso se hace -me lo podrán asegurar los abogados- a través de las leyes.

Juan Soto, moderador

A continuación tiene la palabra la académica Pía Moscoso.

Pía Moscoso, Universidad de Atacama

Un poco para complementar la misma pregunta anterior, en cuanto a si son suficientes los derechos ambientales. Evidentemente, no es suficiente. Los derechos ambientales son derechos económicos,

sociales y culturales y, por lo tanto, es el mínimo de lo cual podemos partir en una nueva Constitución. Pero tan importante como estos derechos y la interpretación en forma gradual y progresiva que hagan de ellos los tribunales de justicia son, por ejemplo, la consagración del principio de participación ciudadana o el reconocimiento del principio preventivo y de precaución. Porque los principios, finalmente, ayudan a interpretar todo el bloque de legalidad que venga con posterioridad y evitar así lo que se formulaba antes por los diputados: la excesiva burocracia y la excesiva judicialización.

Es un dato de que todo proyecto minero necesita aproximadamente mil permisos sectoriales para entrar en funcionamiento: mil. Esto también para la pequeña minería. La pequeña minería está en torno a cincuenta y tres permisos sectoriales. La burocracia, por lo tanto, es un desafío país. ¿Y cómo se puede solucionar? Un tema importante es el reconocimiento de la voz de las personas que se pueden ver afectadas en la instalación de estos proyectos, a través de instrumentos como los planes de desarrollo regional, que dialoguen con las necesidades efectivas de cada región. La judicialización, por lo tanto, es *ex ante*, pero también es *ex post*, y *ex post* cuando existen múltiples oportunidades para poder reclamar sobre una ilegalidad. Qué bueno poder reclamar de todas ellas. Sin embargo, tal vez es mucho más eficiente fortalecer la Superintendencia del Medio Ambiente y junto, con esta institucionalidad, a los tribunales ambientales, de modo tal que sea en ese marco regulado donde se dé el debate de los intereses de las comunidades que puedan actuar, representadas por sí o por alguien a su nombre, cuestión que todavía se debe debatir en esa instancia legislativa, y el reconocimiento del pacto social, que un poco ya se señalaba anteriormente,

esta licencia social sobre la cual es bueno volver.

Juan Soto, moderador

Le ofrecemos la palabra a la diputada Marcela Hernando.

Diputada Marcela Hernando

Yo voy a ser bastante breve porque ya Pía Moscoso adelantó algo de lo que yo quería decir.

No basta hacer cambios dentro de la Constitución a propósito de los derechos específicos en relación con esto si no se producen una serie de modificaciones relacionadas con otros principios, como el de participación ciudadana. Esto es un continuo y es un sistema. Nosotros hoy día tenemos instalado un modelo, y cambiar un modelo es como hacer un cambio cultural, muy largo, muy lento. Y para eso, una vez que tengamos una nueva Constitución escrita -nos vamos a demorar un par de años, como decía Sebastián, en tenerla escrita-, deberemos tomar las más de veintiún mil leyes que hay en este país y adecuarlas a esa nueva Constitución. Por lo tanto, es un proceso que recién se desencadena, que nos parece tremendamente importante, porque hay cosas que son de la raíz, que deben -siento yo- ser corregidas para corregir la inequidad que existe. Pero, obviamente, es un proceso largo y tenemos que ir acompañándolo de otras cosas; no basta con esta reforma.

Juan Soto, moderador

Ahora ofrecemos la palabra al académico señor Mario Maturana.

Mario Maturana, Universidad de Atacama

Yo creo que no debería abundar más en las

exposiciones anteriores, creo que han sido muy completas. En realidad, la ley no soluciona nada. Siempre pensamos que cambiando la ley o la Constitución vamos a tener soluciones a nuestros problemas. Los problemas son mucho más complejos, requieren recursos, requieren decisiones, requieren estrategias. De manera que no es posible, por el hecho de incluir en la Constitución los derechos ambientales, cubrir todas las externalidades negativas de la minería en Chile; eso sería engañarnos nosotros mismos.

Juan Soto, moderador

Vamos a cerrar esta ronda con nuestro especialista en derecho administrativo y derecho ambiental, abogado doctor don Pedro Harris.

Pedro Harris, Biblioteca del Congreso Nacional

Yo comparto la exposición. El derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación supone un medioambiente libre de contaminación. Pero lo libre de contaminación en sí mismo es inalcanzable, es una fórmula que la doctrina ha criticado tradicionalmente. Lo que existe es una contaminación aceptable. Y para determinar qué es lo aceptable se requiere normar los contaminantes; la contaminación se produce por contaminantes y existe una infinidad de ellos, algunos son conocidos, otros son desconocidos. Determinar qué contaminación es admisible, entonces, requiere determinar el riesgo aceptable y aceptado.

Existe una jerarquía de normas: Constitución, ley y reglamento. ¿Cómo funcionan hoy día el derecho administrativo-ambiental? Es un derecho profundamente legal y también profundamente reglamentario. Es legal porque requiere las leyes; el

medioambiente no está incorporado en el artículo 63 de la Constitución, que determina cuáles son las materias de ley. El artículo 19, numeral 8, justo después de establecer el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, dispone que es la ley la que establece las restricciones específicas. Y también es un derecho reglamentado por la administración, porque la contaminación se reglamenta a través de normas de calidad, normas de emisión, que son normas dictadas por la administración.

Juan Soto, moderador

Queremos agradecer la participación de todos nuestros expositores, por su interés en estos temas, al doctor Pedro Harris, a la doctora Pía Moscoso, al profesor magíster don Mario Maturana y a nuestros diputados invitados, don Sebastián Torrealba y doña Marcela Hernando.

Para entregar las reflexiones finales sobre esta importante jornada y para cerrar este importante diálogo regional para un proceso constituyente sobre medioambiente, minería y recursos hídricos, dejo con ustedes al Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Atacama, doctor Rodrigo Cardozo Pozo.

Rodrigo Cardozo, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de Atacama

Muy buenas tardes a todos y a todas.

Pienso que debemos estar satisfechos y contentos con el seminario en el que acabamos de participar, no solo por el excelente nivel de las exposiciones, sino también porque mediante este tipo de actividades se cumple de forma concreta con la ineludible obligación de las universidades estatales de crear espacios de tolerancia y respeto democrático donde puedan difundirse el conocimiento a toda la comunidad nacional. Y esto es aún más importante, si cabe, pues este seminario es producto del trabajo colaborativo de la Universidad de Atacama, la Agrupación de Universidades Regionales, la Academia Parlamentaria y la Biblioteca del Congreso Nacional, todas instituciones que durante años vienen desarrollando una gran labor en la integración, desarrollo y difusión del importante trabajo que las universidades regionales, públicas y laicas cumplen en sus territorios y a nivel nacional.

No puedo terminar estas necesariamente breves palabras sin agradecer a todos y todas quienes colaboraron en este magnífico evento. Desde luego, a los expositores y expositoras, y especialmente a José Antonio Ábalos, por la vida y empuje que da a la AUR, y por supuesto a la profesora doctora Pía Moscoso Restovic, por la enérgica responsabilidad que le caracteriza, sin la cual no hubiésemos arribado a buen puerto.

Felicitaciones, entonces, a todos y a todas por el éxito de esta jornada, pues, como dije al iniciar mis palabras, podemos retirarnos satisfechos y contentos.

Muchas gracias.

Juan Soto, moderador

Agradecemos vuestra presencia y ponemos término de esta manera al presente diálogo regional, esperando que las autoridades, que nuestros expositores y todas las personas que nos acompañaron hayan podido tener un momento de reflexión y debate sobre los temas que nos han convocado.

Muchas gracias y buenas tardes.

Diálogo Nº 4:

ESTADO SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

(9 de octubre de 2020)



**Universidad
de Valparaíso**
CHILE

ÍNDICE

Carolina Salas Prüssing , moderadora.....	112
Christian Corvalán Rivera , Rector Universidad de Valparaíso.....	113
Alberto Balbontín Retamales , Decano Facultad de Derecho Universidad de Valparaíso.....	114
Pedro Guerra Araya , Biblioteca del Congreso Nacional.....	115
Christian Viera Álvarez , Universidad de Valparaíso.....	119
Diputada Camila Rojas Valderrama , distrito N° 7, Región de Valparaíso.....	123
Diputado Andrés Celis Montt , distrito N° 7, Región de Valparaíso.....	127



Ver video:

“ESTADO SOCIAL Y DERECHOS SOCIALES EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN”

Carolina Salas, moderadora

Muy buenos días a todos y todas quienes nos acompañan en este encuentro.

La presente charla corresponde a la cuarta jornada del ciclo denominado “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria, la Agrupación de Universidades Regionales y la Universidad de Valparaíso. Se trata de una actividad abierta a la comunidad cuyo propósito es erigirse en un espacio de reflexión, de diálogo y de debate sobre temas de relevancia constitucional.

En nombre de los organizadores, sean nuestras primeras palabras una cálida bienvenida a todas nuestras autoridades presentes, nuestros expositores y para todos y todas los asistentes de este evento.

A continuación, para abrir el evento, se dirigirá a los presentes el señor Rector de la Universidad de Valparaíso, don Christian Corvalán Rivera.

Christian Corvalán, Rector Universidad de Valparaíso

Muy buenos días a todos y a todas.

En primer lugar, quisiera saludarlos en nombre de la Universidad de Valparaíso y agradecer a quienes serán parte de esta actividad.

Me parece oportuno desde el inicio celebrar la realización del ciclo de charlas “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, iniciativa de la Biblioteca del Congreso Nacional, las facultades de Derecho de la Agrupación de Universidades Regionales (AUR) y la Academia Parlamentaria, donde se analizarán diversos temas vinculados al proceso para redactar una nueva Carta Fundamental.

Quisiera saludar muy especialmente a quienes participarán de la presente jornada, cuyo tema es “El Estado social y derechos sociales en una nueva Constitución”.

Saludo especialmente y con mucho agrado a la diputada Camila Rojas y al diputado Andrés Celis; al abogado Pedro Guerra, analista del área de Políticas Sociales de la sección Asesoría Técnica Parlamentaria en la Biblioteca del Congreso Nacional; al profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso Christian Viera, destacado académico de derecho constitucional, referente en la materia, y sin lugar a dudas un gran pedagogo; y a la abogada Carolina Salas, coordinadora del área de Transparencia y Probidad de la Biblioteca del Congreso Nacional, que hoy nos acompaña en su rol de moderadora.

Destaco, sin duda, el hecho de que esta actividad es atingente en el proceso que estamos viviendo actualmente como país, cuando faltan solo dos semanas para el plebiscito nacional en que la ciudadanía podrá escoger si se aprueba o rechaza

la redacción de una nueva Constitución, además del mecanismo para su eventual elaboración. Se trata de un hito histórico del cual me atrevo a decir que las universidades hemos sido parte fundamental en el debate, especialmente a partir de octubre del año pasado, cuando muchas y muchos miembros de nuestras comunidades universitarias se animaron a un intenso debate, que no tengo duda ayudó a ilustrar a la comunidad respecto de la importancia que tiene la Constitución en la vida de una sociedad. El profesor Viera fue uno de ellos, uno de estos miembros de nuestra Universidad, de nuestra comunidad, que vivió intensos momentos y que pudo conocer de primera fuente el genuino interés de la ciudadanía por participar, por informarse respecto del significado que tiene una Constitución para un país. Y me permito ante todos ustedes felicitarlo por esa actividad, por su quehacer, que puso en valor la importancia, la contribución que las instituciones públicas de educación superior debemos desarrollar en esta área. Por ello, me parece relevante acompañarlos hoy, pues es importante dar testimonio en su persona del compromiso que tiene la Universidad de Valparaíso para animar el debate público en materias tan importantes como la que se aborda en esta ocasión.

El 25 de octubre no será una fecha cualquiera en el calendario, Corresponde a un evento democrático y ciudadano en que todas y todos los actores del sistema social están llamados a ser parte, a comprometerse y participar activamente. En esa línea, la Universidad de Valparaíso se hace parte de iniciativas como esta, que promueven el diálogo y el debate en diferentes e importantes materias, para aportar así la mirada de la academia en discusiones de alta incidencia para el país. Es por ello que entendemos este espacio como un punto de encuentro intelectual y ciudadano, del cual

sin duda se podrán extraer interesantes ideas y visiones respecto a la regulación del Estado social y los derechos sociales en una eventual nueva Carta Fundamental, de modo de contribuir a la decisión informada de ciudadanos y ciudadanas.

Agradezco a todas las instituciones organizadoras por la puesta en marcha de este ciclo de “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, el que sin duda es un compromiso por entregar información y conocimiento relevante a la ciudadanía, aportando de manera singular a la decisión de cada uno y cada una de quienes seremos parte en el próximo acto democrático.

Muchas gracias.

Carolina Salas, moderadora

Gracias, rector, por sus palabras.

Nos acompaña con un saludo de bienvenida el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso, don Alberto Balbontín Retamales, a través del siguiente mensaje.

Alberto Balbontín, Decano Facultad de Derecho Universidad de Valparaíso

Muy buenos días.

En nombre de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso, envío un saludo muy afectuoso a todos quienes participen en el diálogo que se va a llevar a efecto a continuación.

Quiero agradecer de manera muy especial a los panelistas que han acogido la invitación para unirse a este diálogo, tanto a quienes integran el panel en calidad de parlamentarios y parlamentarias como a los profesores que van a formar parte también de esta mesa, en un diálogo que se va a centrar en el tema del “Estado social y derechos sociales en una nueva Constitución”, como un esfuerzo propositivo

a lo que debiera ser el contenido o parte del contenido de la nueva Constitución, en el evento de que gane la opción “apruebo” el próximo 25 de octubre.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias por los mensajes de bienvenida.

La Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso ha querido enfocar este diálogo en un tema de vital importancia, a saber, el Estado social y derechos sociales en una nueva Constitución.

Para la reflexión de esta materia nos acompaña el siguiente panel.

El señor Pedro Guerra Araya. Él es abogado y máster en Políticas Públicas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra. Se desempeña como investigador de la sección de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

El profesor Christian Viera Álvarez. Él es abogado, doctor en Derecho, magíster en Estudios Filosóficos y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valparaíso.

La diputada Camila Rojas Valderrama. Ella es administradora pública, diputada por el distrito N° 7, de la Región de Valparaíso, por el período 2018-2022. Fue presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile y vocera de la Confederación de Estudiantes de Chile durante el año 2016. Actualmente integra las Comisiones permanentes de Educación y de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos.

El diputado Andrés Celis Montt. Es egresado de Derecho, diputado por el distrito N° 7, de la Región de Valparaíso, por el período 2018-2022. Fue concejal de la Municipalidad de Viña del Mar desde el 2000 al 2016. Actualmente integra las Comisiones permanentes de Ciencias y Tecnología,

de Salud, de Deportes y Recreación y de Derechos Humanos y Pueblos Originarios.

Queremos agradecer la disposición de nuestros expositores para unirse a este diálogo y a los asistentes por acompañarnos.

A continuación, para proporcionar el marco general del diálogo que se llevará a efecto, hará uso de la palabra el señor Pedro Guerra Araya, quien expondrá en representación de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Muy buenos días.
Muchas gracias por la oportunidad de exponer hoy día en estos diálogos.

Yo me siento en ese sentido doblemente convocado, pues no solamente soy funcionario analista de la Biblioteca del Congreso, sino que además soy estudiante del programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Valparaíso, de lo cual me siento también muy orgulloso.

Las ideas que quiero discutir con ustedes hoy día dicen relación con aproximaciones político-económicas a los derechos sociales y el Estado de bienestar.

Es decir, me interesa insertar la discusión de los derechos sociales en un contexto que es un poquito más amplio y que tiene que ver con la configuración de los modelos de los Estados de bienestar a través del siglo XX, principalmente en Europa.

Como aproximación conceptual, muy básica, los derechos sociales corresponden a una tercera generación de derechos. Tenemos en el siglo XIX principalmente el auge de los derechos civiles, que son derechos de raigambre especialmente liberal; en el siglo XX vemos el auge de los derechos políticos, fundamentalmente derechos de



Pedro Guerra Araya,
Biblioteca del Congreso Nacional

participación (ahí está, por ejemplo, un hito como el voto femenino), y una tercera generación, que yo diría tiene su consagración desde la mitad del siglo XX en adelante, son los derechos sociales, los cuales son un fenómeno propio del siglo XX y que son parte de las configuraciones de los Estados de bienestar.

En tal sentido, el librito que les muestro acá, *Los tres mundos del capitalismo de bienestar*, del sociólogo danés Gosta Esping-Andersen, creo que es una obra fundamental para cualquier aproximación al tema del Estado de bienestar y de los derechos sociales. Y podemos definir el Estado de bienestar, a partir de Esping-Andersen, como aquel en que el Estado asume una nueva rama de actividades, que tienen relación ya no con la defensa, con el orden, con la producción normativa, sino con el bienestar de los ciudadanos. Hay tres palabras acá que me gustaría que ustedes retuvieran con mucha fuerza, en el sentido de que es una asunción institucionalizada, desmercantilizada y universal de los derechos sociales. Creo que esas tres palabras son claves: la institucionalización del bienestar, la universalización de las prestaciones y la desmercantilización. Esping-Andersen se centra mucho en ese sentido en cómo el sujeto, ciudadano del Estado de bienestar, puede obtener estas prestaciones fuera del mercado, es decir, en el Estado.

Por lo tanto, en mi opinión -y esa es la premisa que les quiero plantear y que les quiero pedir que la asuman como válida, por lo menos en esta ocasión-, esto tiene una relación directa con los derechos sociales porque los derechos sociales son la forma jurídico-política que adopta el Estado de bienestar. El Estado de bienestar tiene una forma constitucional, legal, reglamentaria, en todos los niveles normativos, y esta forma son los derechos sociales, que pueden tener, y eso es parte de la

discusión, una adscripción normativa en distintos niveles, siendo el constitucional, obviamente, el más importante.

Implica fundamentalmente, concesión de derechos al mismo nivel que los derechos clásicos, al mismo nivel que el derecho de propiedad, sobre la base de una ciudadanía, que implica la desmercantilización de la situación de los individuos frente al mercado.

Esto tiene, obviamente una expresión política, y eso es lo que quiero resaltar también en esta charla y que quede muy claro. Los modelos del Estado de bienestar y, por lo tanto, los derechos sociales, se adscriben a distintos modelos políticos que los ponen en funcionamiento de distintas formas: un modelo socialdemócrata, un modelo conservador-corporativista y un modelo liberal.

Ustedes intuitivamente ya pueden ir viendo a qué países podemos adscribir estas formas de Estado socialdemócrata, conservador y liberal. Por eso pongo a Chile abajo, aunque nuestro país no aparece en la clasificación de Esping-Andersen, pero siempre pongo la bandera de Chile acá porque esa es la meditación que tenemos que hacer: a qué tipo de Estado de bienestar corresponde Chile y hacia dónde queremos avanzar. Yo voy a sostener acá que Chile corresponde básicamente a un sistema de Estado de bienestar liberal, cuyo principal caballo de batalla ha sido la idea de subsidiariedad (yo no hablaría de un principio, sino de una idea, una práctica política de la subsidiariedad), con servicios muy mercantilizados, en que uno compra una atención en el mercado, uno compra un sistema de salud en el mercado, uno compra educación en el mercado, y con un rol muy mínimo del Estado, como lo vamos a ver a continuación.

Este gráfico (*ver imagen en video de esta presentación*) -quiero que nos detengamos un poco acá- ilustra el gasto social en los países

como porcentaje del GDP (como porcentaje del PIB). Me interesa mostrar eso. ¿Por qué? Porque muestra cómo los países invierten en un Estado de bienestar en relación con su riqueza. Cuando uno hace un análisis contra el PIB responde cuánto nos estamos gastando no en relación con otros países, no en relación al total de nuestra riqueza, sino como porcentaje de nuestra riqueza, como parte nuestra riqueza. Y ustedes pueden apreciar en la imagen que Francia es un país que tiene un alto porcentaje en gasto social; que Estados Unidos, modelo liberal, tiene un porcentaje muy bajo, y Chile también está en un nivel muy muy bajo. Estos son datos de la OCDE. Recuerden que Chile pertenece a la OCDE desde el 2010 y, por lo tanto, estamos reportándole constantemente datos a esa institución y los devuelve con la forma de estos gráficos. ¿Qué cuenta este gráfico? Cuenta un determinado diseño político-económico con un Estado mínimo y cuyo resultado es lo que vemos acá, es decir, un gasto social muy muy bajo, que no supera el 10%.

Esta es la lupa en el caso de Chile (*ver imagen en video de esta presentación*). Ustedes ven que el *social expenditure*, es decir, el gasto social como porcentaje del GDP entre 1990 y 2017 no pasa del 10%, y pueden ustedes ver la distribución ahí. Fíjense, por favor, en el segmento amarillo, que son las pensiones. Vean cómo va bajando el gasto en pensiones desde el año 1990 hasta 2005 y cómo tiende a estabilizarse ahí. Uno puede leer todas estas diapositivas con criterio histórico, con las reformas, con los hitos políticos que van acaeciendo. ¿Qué tenemos el 2005 más o menos? La reforma a las pensiones que crea un pilar solidario y que genera un gasto que ni siquiera aumenta, sino que tiende a estabilizar la caída del gasto social en pensiones.

Me gustaría ir cerrando con algunas ideas de futuro.

¿Qué desafíos de futuro veo yo en el Estado de bienestar y en la construcción política que podría producirse en una nueva Constitución a partir de estas ideas?

Por lo pronto, una consagración normativa, que me parece fundamental, por cierto en el nivel constitucional y en todos los niveles que van bajando. Eso es lo primero.

Lo otro, una consagración presupuestaria. Como veíamos anteriormente, Chile tiene un gasto público social muy muy bajo, y eso requiere una corrección. Y esa consagración presupuestaria creo que debe tener un cambio de paradigma: esto no es gasto, sino que es inversión. Es decir, el Estado de bienestar no aparece como un premio que se da en los países que han llegado a cierto nivel de desarrollo, sino que es al revés. O sea, el gasto social y la construcción del Estado de bienestar es una condición del desarrollo, es decir, los países que mirábamos anteriormente llegaron a un nivel de desarrollo de la mano del Estado de bienestar y las prestaciones sociales.

Lo que quiero mostrar finalmente es la necesidad de un cambio de giro en cuanto al sujeto político del Estado de bienestar.

Este tipo (*se refiere a Homero Simpson; ver imagen en video de esta presentación*), al cual todos ustedes seguramente habrán visto y conocen, es el modelo del sujeto político-social del Estado de bienestar del siglo XX: el trabajador de producción media, el trabajador de la fábrica, de la planta (en este caso, de la planta nuclear en la que Homero trabaja como técnico de seguridad industrial). Este es el sujeto político clásico, el trabajador de producción media de la industria, en una sociedad industrializada. La sociedad hoy día ya

no es una sociedad industrializada -el mundo se ha desindustrializado- y hemos pasado a una economía fundamentada en los servicios y han aparecido, de la mano de esos cambios económicos y políticos, otros sujetos políticos.

Este, creo yo, en contraposición con el anterior, es el sujeto político del Estado de bienestar del futuro (*se refiere a Lisa Simpson; ver imagen en video de esta presentación*). Nuevas necesidades, nuevas lógicas de entender la familia. La familia nuclear papá, mamá, dos hijos; mamá que no trabaja, que está en la casa; hombre blanco, heterosexual, cristiano probablemente, ese modelo se está deshaciendo completamente en occidente, ese modelo ya no existe. Por lo tanto, el desafío en este sentido para el sujeto político es pensar el bienestar, pensar las políticas de bienestar desde una perspectiva mucho más pluralista, muchas más amplia, que involucra a las mujeres, a los inmigrantes, a las minorías sexuales, todo lo que representa Lisa Simpson. Lisa Simpson es una contraposición a Homero y representa todo lo que viene, toda la perspectiva de futuro de las prestaciones del Estado de bienestar.

Les agradezco mucho la atención.

Muchas gracias a todos y todas.

Carolina Salas, moderadora

Pedro, muchas gracias por tu exposición, por tus palabras.

A continuación le corresponde el turno al profesor de la Universidad de Valparaíso Christian Viera Álvarez.

Buenos días a todos y a todas.

Muchas gracias por la iniciativa impulsada principalmente por la Agrupación de Universidades Regionales, a la Academia Parlamentaria y a la Biblioteca del Congreso Nacional. Pero quisiera agradecer especialmente a la diputada Camila Rojas y al diputado Andrés Celis por aceptar participar de este panel. Lo mismo, a la Biblioteca del Congreso Nacional por permitir la participación del querido colega Pedro Guerra.

Antes de nada, invito a quienes están escuchando esta presentación a responder una pequeña encuesta en www.menti.com, porque en unos tres minutos más vamos a analizar estos resultados.

La presentación que voy a hacer se funda y se encuentra en los siguientes libros, de los cuales soy coautor, pero también editor.

Quisiera detenerme en el primer texto, que se llama *La Constitución chilena*. Estos temas de los cuales vamos a conversar los venimos trabajando muchos hace años. El primer libro es del año 2015. Más que el título, a mí me gusta la bajada del título: *una revisión crítica, su práctica política*. Y ahí yo ensayo una fórmula de un Estado social.

Pero luego tenemos la continuación de ese libro, que es *La Constitución que queremos*.

En el marco de unos seminarios de los que formo parte, que se llaman “Derecho y cambio social”, el día 6-7 de octubre de 2019 tuvimos nuestro encuentro anual. Lo hicimos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Se



Christian Viera Álvarez,
Universidad de Valparaíso

trató de una actividad amplia, con convocatoria universal, podríamos decir. Ese era el auditorio: ahí se encuentran el profesor Bassa, el profesor Lovera, la profesora Selamé, el profesor Sferrazza, la profesora Irrarázabal, el profesor Muñoz.

Y la noticia de este congreso se lanza en la web de nuestra Escuela de Derecho el 18 de octubre de 2019. ¿Por qué digo esto? Porque estas ideas que vamos a conversar ahora están hace años dando vuelta, replicándose. Sin embargo, su auditorio era, uno, periférico, y dos, las universidades.

Ahora quiero que veamos la muestra, muy pequeña, que hemos hecho (*ver gráficos en final del video de la presentación del profesor Viera*). Esta es una actividad interactiva. Entonces, una pregunta muy sencilla que hemos estado haciendo a quienes asisten a esta presentación es: ¿Qué tipo de Estado tiene la República de Chile? Al parecer, porque esta no es una muestra representativa, es de quienes estamos participando, pero el 86% de quienes están participando detecta que Chile es un Estado subsidiario. Vamos a ver más adelante qué significa eso, pero se intuye aquello. Pero, a propósito de los derechos, es bien interesante cómo es el comportamiento sobre qué tipo de derechos deberían establecerse en una Constitución, y aquí aparece la salud, la educación y la igualdad como un anhelo. Ojo, que son muy importantes para la salud del sistema democrático la libertad de expresión y la libertad de conciencia. O sea, es un entramado de derechos civiles y políticos.

Entonces, a propósito del querido colega Domingo Lovera, en un momento se discutió que lo que deberíamos tener en Chile es esta idea muy angloamericana de la constitución mínima. Y Domingo en este tuit señala: “¿No es lo mínimo el abrigo, el alimento, la salud y la educación?”

Y eso es lo que les voy a proponer.

Tradicionalmente se sostiene que los derechos sociales, por su carácter prestacional -esta es la visión clásica- dependen de la capacidad económica del Estado. Esto no es así. Se trata más bien de una opción política, incluso -¡ojo!- en circunstancias de escasez.

Quiero dar dos ejemplos.

El primero es el famoso caso del *new deal* norteamericano. Tras la crisis del año 1929, en 1932 llega Roosevelt y se propone un nuevo trato, el famoso *new deal*. ¿Qué supone este nuevo trato? Una participación del Estado como agente económico y el despliegue de derechos sociales. Por cierto, este nuevo trato tuvo una decidida oposición del Partido Republicano de la época y de la Corte Suprema. Sin embargo, ¿cómo se logra consolidar este proyecto? Gracias al poder político de una comunidad empoderada, sobre todo la movilización social y de los sindicatos. Pero en Estados Unidos, podríamos decir, no había “un duro”, y hacen esta opción política. Por cierto, Ronald Reagan después se encarga de desmontar muchos de estos paradigmas.

Lo segundo es el famoso *Welfare State* del que ha hablado Pedro, el Estado de bienestar.

Pero ¿cuándo nace?

Si bien los antecedentes uno los podría encontrar en la Constitución de Weimar, de 1919, o en la Constitución mexicana, de 1917, los autores que empiezan a reflexionar sobre esto se inscriben en la década de 1930. Y Hermann Heller, que es uno de los grandes teóricos del Estado social, anticipa el Estado social como una fórmula al fascismo. Él está pensando en los italianos -cuando escribía no estaba en el poder aún el nacionalsocialismo-, y propone esta fórmula del Estado de bienestar.

¿Qué es el Estado de bienestar? Es una fórmula política que supone la procura existencial de las

condiciones materiales básicas de existencia. De eso estamos hablando. ¿Y cuándo se hace esta opción? Cuando Europa está en el suelo. O sea, esto no depende de las capacidades económicas.

Pero, por cierto, en la actualidad el Estado de bienestar europeo ha estado en una crisis más o menos significativa. La primera es de la década de 1970, con la crisis del petróleo, y luego especialmente a partir de la emergencia de la Unión Europea y sus políticas en términos neoliberales.

Pero acá quisiera compartir estos resultados, que son los del *brexit* (*ver imagen en video de esta presentación*). Estos resultados son muy interesantes, porque, si advertimos, lo azul es “por quedarse” y lo rojo es “arrancar de la Unión Europea”. En Inglaterra, la Inglaterra industrial vota por salir, salvo Londres, el Londres de los servicios. Andrew Marr, que es un politólogo y trabaja en la BBC, señala por qué en Londres no gana en *brexit*: porque Londres es la “nación centro comercial”, “*a shopping nation*”, dice, una nación *mall*. Pero todos los otros sectores: el Gales industrial, miren cómo está; Manchester, situaciones empobrecidas; y lo mismo ocurre con Irlanda, zonas empobrecidas. Entonces, ¿qué dice Marr? Que Londres alcanza la cima como centro global, pero al mismo tiempo lugares como el Gales industrial o Manchester se hicieron cada vez más pobres. Para Marr, el *brexit* es “la rebelión de los disminuidos contra los ganadores, de los ignorados contra los que dan forma a los tiempos modernos”.

Veamos algunos datos (*ver imagen en video de esta presentación*). El que interesa es el dato de la pobreza multidimensional. Si bien la tasa de pobreza ha bajado ostensiblemente en los últimos treinta años, eso es indesmentible, pero la tasa de pobreza se mide en torno a la canasta básica familiar. Sin embargo, el concepto que hoy día

se utiliza en todos los lugares del mundo, de la OCDE, para determinar la pobreza es el concepto de “pobreza multidimensional”, que considera variables como la educación, la salud, el trabajo, la vivienda y redes de cohesión, no solamente la canasta básica.

Entre el 2015 y el 2017 (yo creo que estos datos hoy día, pospandemia, van a ser peores y brutales) estamos estancados: uno de cada 5 chilenas y chilenos es pobre en estos términos, es decir, el 20% de la población.

Y quisiera ver otro indicador que es interesante, el índice de Gini. Este es un indicador entre la igualdad y la desigualdad: mientras más cercano a 1, más desigual; mientras más cercano a 0, menos desigual. Gini antes de impuestos y después de impuestos en Chile es irrelevante, los impuestos no son un corrector de la desigualdad. Y en estos momentos, al año 2017 (datos tomados de la OCDE), Chile tiene un Gini de 0,46, y el promedio OCDE está por acá. Pero miren lo que ocurre en los países con los cuales nosotros nos queremos comparar, tienen ligeras diferencias, pero acá, con México, Gini se empieza a disparar.

Este dato ya lo ha señalado Pedro, así que lo remito. Pero el gasto del presupuesto social en Chile es bajísimo, un 10,9%.

¿Qué pasa en educación? Es algo que sobre todo la diputada Camila Rojas ha estudiado con detención y profundidad. Si bien ha aumentado en materia de educación parvularia, sobre todo el gasto social en educación escolar y educación superior, en relación con los países OCDE, es bajo. Y, además, dice la OCDE que gran parte del gasto social en educación se encuentra cubierto por fuentes privadas, por no decir derechamente por la familia o la deuda.

Entonces, bajo este acercamiento, ¿qué quisiera proponer y que reflexionáramos?

Los derechos sociales no son mera prestaciones económicas. Los derechos sociales apuntan a concretar el ideal de ciudadanía, pero como una forma de membresía y pertenencia común o igualitaria. Para que esta pertenencia sea igualitaria y, por tanto, avance más allá de la pura pertenencia formal, los derechos sociales asumen la labor de contribuir, eliminar las brechas, pero no solamente en términos económicos, sino también de convivencia social. ¿Y esto en qué tradición se inscribe? En una tradición peregrina en esta geografía, pero ya desarrollada en otros lugares, que se llama “el constitucionalismo conservador”.

Por lo tanto, ¿qué significa que la cláusula del Estado social se encuentre en la Constitución? ¿Es una disposición programática? ¿Es un anhelo? Esta cláusula, al figurar en la Constitución, excluye una interpretación radicalmente individualista de los derechos fundamentales. La apertura de los conceptos constitucionales, unido a una lectura dinámica de la sociedad, permite la interpretación que pueda adaptarse a las cambiantes circunstancias sociales e históricas.

Y con esto voy a terminar. Permítanme leer. Esto está en un texto que acaba de salir, de un libro editado por el profesor Jaime Bassa en Thomson Reuters en abril de 2020, y un trabajo que tengo yo que se llama “Desconstitucionalizar el neoliberalismo y constitucionalizar el estado social y democrático de derecho”. Cierro ese texto así: “En octubre de 2020 se va a realizar un plebiscito para preguntar al pueblo de Chile si aprueba cambiar el texto constitucional o rechazar esa alternativa. ¿Por qué llegamos a este punto? Porque meses antes, a partir de octubre del 19, surge un movimiento social de fuerza inusitada que reclama sobre las

estructuras que enfundan el modelo de desarrollo chileno heredado de la dictadura militar, pero profundizado en democracia. Uno de los eslóganes de ese movimiento ciudadano inorgánico, difuso y masivo es que ‘no son 30 pesos, son 30 años’. En efecto, el alza de 30 pesos en el transporte del Metro de Santiago es la causa desencadenante, inmediata, pero hace años se estaban incubando las razones que en algún momento iban a generar un estallido, y esas razones las podemos sintetizar en una idea: injusticia y desigualdad en las condiciones materiales de existencia. Chile puede comenzar una discusión constitucional en serio, proceso que tardará un par de años, sin embargo, por primera vez en nuestra historia, un texto fundamental puede surgir desde las bases, de abajo hacia arriba, y en este escenario se abre también la posibilidad inédita de plasmar en la Constitución las bases fundamentales de nuestra convivencia de aquí y para las futuras generaciones. Como antaño el Estado de Derecho parecía una utopía (imaginemos siglo XVIII, era un sueño limitar el poder del monarca), hoy estamos ante la posibilidad cierta de constitucionalizar una nueva fórmula política, que va a impactar, por cierto, a la ley y a la administración del Estado. Chile es un Estado social y democrático de derecho”.

Dejo mi presentación hasta aquí y muchas gracias por su atención.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, profesor Christian Viera.

Continuamos con la ronda de exposiciones con las palabras de la diputada Camila Rojas Valderrama.

Gracias por la presentación y por la invitación también.

Saludo a las y los miembros de la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Agrupación de Universidades Regionales, en especial a la Universidad de Valparaíso -al comienzo escuchábamos al Rector y al Decano de la Facultad de Derecho-, a la Academia Parlamentaria y a los expositores que nos acompañan, a Andrés, a Christian y a Pedro. Y también saludo a quienes nos están viendo por el *streaming*.

Mi presentación tiene un orden que me gustaría comentarles para que después se pueda conectar con las ideas que voy a plantear: lo primero es una introducción referente a cómo llegamos a esta discusión, que está muy conectada con lo que mencionaba Pedro hacia el final de su exposición; lo segundo es hablar un poco de los impedimentos que yo veo respecto de la posibilidad de un Estado social y derechos sociales en la Constitución actual, como las contradicciones que tiene esta Constitución con esas ideas; y, finalmente, algunas luces de hacia dónde creo que debe apuntar esta nueva Constitución precisamente para dar garantías de derechos sociales, especialmente en el caso de educación.

Voy a partir, como les decía, comentando esta primera idea, que se relaciona con cómo llegamos hasta acá. En principio, reconociendo que el proceso constituyente no es solo el momento en que vamos a elegir a los convencionales y que se va a discutir una nueva Constitución, sino que



**Diputada
Camila Rojas Valderrama**

*Distrito N° 7
Región de Valparaíso*

tiene un proceso previo y, evidentemente, también tendrá un proceso posterior.

Entonces, la idea es enmarcarlo en una versión más amplia.

Y, en tal sentido, en términos de lo que ocurrió previamente, creo que es importante destacar el proceso de movilizaciones que se ha venido dando en Chile desde los 2000 en adelante, y que en algunos casos ha tenido un cuestionamiento muy específico a la Constitución.

En el caso de la movilización pingüina el 2006, con los cuestionamientos a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la LOCE. Y posteriormente ha habido distintos movimientos que han impugnado aspectos del orden social, con idas y venidas, algunos momentos con ciertos *peak* de movilización, pero que en definitiva han acumulado malestar, fuerza y una crítica cada vez más lúcida hacia el sistema.

Y ahí, sin duda, hay que destacar al movimiento estudiantil, pero también al movimiento de trabajadores y trabajadoras; a la Coordinadora No+AFP; al movimiento feminista y de mujeres, con hitos con muy masivos, además, los dos últimos 8 de marzo, con la movilización feminista de las estudiantes de las instituciones de educación superior; el mayo feminista en 2018; a las luchas territoriales, de Aysén y Freirina por mencionar algunas; a la lucha por el agua en el caso de nuestra región en el interior, en Petorca específicamente. O sea, ha habido un ciclo de luchas.

Esas luchas, que uno podría entender que quizás han sido sectoriales, tienen cierta culminación en lo que fue el 18 de octubre y lo que hemos venido viviendo desde entonces.

Yo quería mencionar eso porque, en definitiva, creo que el momento en el que estamos hoy, *ad portas* del plebiscito del 25 de octubre, está

completamente conectado con todo ese proceso de lucha, con el 18 de octubre y con lo posterior; que también lo debemos entender como parte de un proceso mucho más largo.

Creo que parte de ese proceso, de ese camino que se ha recorrido a su vez está muy anclado en la necesidad de ampliar nuestra democracia, o sea, de tener una democracia más profunda, más sustantiva. Y pienso que también está muy conectado con una Constitución que ha invalidado la política como esfera de resolución de los conflictos. En general, la política institucional es un espacio en donde unos pocos toman algunas definiciones que generalmente responden al interés de otros pocos, muy conectados entre sí, pero que no responden mayoritariamente al interés mayoritario.

Lo que se ha hecho durante estos treinta años, en definitiva, es administrar un orden heredado y, por lo tanto, no hay deliberación profunda.

Entonces, quisiera enmarcar todas estas luchas en la necesidad de una ampliación democrática.

El segundo tema que quiero mencionar es que esta idea del Estado social de derechos sociales no está presente en esta Constitución.

Megustaría referirme a dos partes de la Constitución que creo que hacen mella específicamente, por ejemplo, a la imposibilidad de tener un derecho a la educación como tal.

La Constitución dice “derecho a la educación”, en el número 10º del artículo 19. La Constitución de 1980 consagra el derecho a la educación. Sin embargo, hay otras dos normas que son muy potentes y que han tenido efectos en el sistema educativo.

Una de ellas ya fue mencionada, en términos del Estado subsidiario. Si bien no dice que Chile es un

Estado subsidiario, en el artículo 1º, inciso tercero, se señala que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. Entonces, es un artículo bien potente. En definitiva, lo que hace ese artículo es que el Estado no se opone necesariamente al mercado; de hecho, el Estado chileno ha potenciado el mercado, y en un caso específico el mercado educativo, en que los privados tienen preferencia para desarrollar actividades no exclusivas del Estado y reciben apoyo estatal. Eso se consagra en la Constitución.

Decía que había una segunda norma que marca mucho ese devenir, que es el número 11º del artículo 19, que explicita la libertad de enseñanza. ¿Y qué tipo de libertad de enseñanza? Porque eso es muy radical también en la Constitución chilena: la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales y no tiene limitaciones. Eso está expreso en el número 11º del artículo 19.

¿Por qué digo que el Estado subsidiario más libertad de enseñanza generan el sistema que tenemos? Porque, en definitiva, esa libertad de enseñanza en verdad es una libertad para comprar y vender educación. Eso es lo que se ha permitido en el caso chileno a raíz de la Constitución de 1980. Entonces, ¿hacia dónde caminar?, que es mi tercer punto y para intentar redondear esta idea.

Hacia la reposición de la educación pública y cambiar esta idea de libertad de enseñanza por otra, que no se trate de vender y comprar, y lo voy a explicar intentando ser sintética.

En el caso de la educación pública, lo que hizo este arreglo institucional es que obligó al Estado chileno a mantener en una situación igualitaria a

las escuelas públicas y privadas, es decir, con un trato equivalente. De hecho, en muchas discusiones sobre el sistema educativo se hablaba del principio de neutralidad. Así, cada vez que había que darles un peso a las escuelas públicas también había que dárselos a las escuelas privadas. Y lo mismo sucedía con las instituciones de educación superior.

Pero la idea de este principio de neutralidad generalmente está vinculada con los dineros que entrega el Estado, mas no así con las obligaciones de estas instituciones para con el Estado. Así, la mayoría de las veces en que el Estado quería impulsar políticas públicas de inclusión, casos muy particulares y paradigmáticos, como que no hubiese un trato diferenciado con las estudiantes embarazadas adolescentes, que la condición socioeconómica o el hecho de que estuvieran casados o no los padres tuvieran o no influencia en la educación que iban a recibir los hijos, ahí los dueños de las instituciones hacían notar que las instituciones eran de ellos. Entonces, este principio de neutralidad aplica sobre todo en términos financieros, pero no respecto de los principios que el Estado quisiera tener como rectores dentro del sistema de educación.

En tal sentido, no es casualidad bajo esta idea que la educación pública se haya jibarizado hasta niveles muy extremos. El otro día leía una columna de Cristián Bellei en Cíper, quien hacía mención a que es tan extremo ese nivel hasta donde la educación pública ha llegado que podría compararse con la situación de los inicios de la Independencia chilena, cuando no existía un sistema de educación pública como tal, o sea, no había un sistema educacional. Esta situación, además, nos aleja mucho de la realidad del mundo desarrollado. O sea, la educación pública que nosotros tenemos, completamente pequeña y minimizada, nos aleja de la realidad del mundo. Entonces, la educación

pública ha quedado relegada como una opción marginal y se ofrece solo en ciertos grupos, en ciertas zonas y para ciertos tipos de estudiantes donde la iniciativa privada no tiene interés.

Lo que yo digo es que esa situación tiene que cambiar y, por lo tanto, hay que reponer la necesidad de que la educación pública esté en el centro, porque es la educación pública la que garantiza el derecho universal a la educación, sin discriminaciones, sin arbitrariedades, y que es distinta a la educación privada que ofrece proyectos educativos particulares. Por lo tanto, esto no significa una oposición a la educación privada, pero sí una distinción clara entre educación pública y educación privada, que por lo demás siempre ha existido en Chile, siempre ha habido proyectos, por ejemplo, religiosos, para entregar educación también.

Y lo segundo, además de la reposición de la educación pública, tiene que ver con la libertad de enseñanza, que, como señalé, es libertad para vender y comprar. En ese sentido, pienso que es fundamental entender cómo hoy en Chile las cosas están bien alteradas. Así, está por un lado el derecho de los establecimientos de defender sus proyectos, y por otro lado está el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, también garantizado constitucionalmente, aunque esos se coligen respecto al derecho de los niños y las niñas a recibir educación. Cuando hablo de otra idea de la libertad de enseñanza me refiero principalmente a la posibilidad de que efectivamente exista pluralismo, exista la posibilidad de que haya proyectos educacionales con identidades específicas, pero eso en ningún caso implica la obligación de que el Estado financie esa educación. Por lo tanto, tampoco eleva la idea

del financiamiento a un derecho, como el derecho de los establecimientos a recibir subvención del Estado; ese derecho no existe básicamente. En ese sentido, la libertad de enseñanza debería ser una cuestión muy distinta de lo que se entiende hoy.

Me quedo con esas dos ideas respecto de una Constitución en el futuro. Estas ideas, por supuesto, van en línea contraria de lo que tenemos hoy en cuanto a cómo se entiende la libertad de enseñanza, en lo que impone el Estado subsidiario y, por lo tanto, una nueva Constitución debería ser muy distinta en ese sentido.

Acoté las ideas al caso de educación porque considero muy evidentes los efectos que ha tenido el Estado subsidiario en el proceso educativo. No creo que una nueva Constitución vaya a resolver mágicamente todos los problemas del país, pero me parece importante que haga posible a lo menos que nuevas reglas en definitiva nos permitan resolver los problemas democráticamente. Yo creo que ese mínimo no está asegurado en esta Constitución. Porque, incluso, cuando se logra avanzar en las discusiones, luego para el Tribunal Constitucional es muy fácil, de hecho, basarse en el principio de subsidiariedad y decir “esto no coincide con los principios de la Constitución” y, por lo tanto, cambiar normas que se discuten democráticamente en el Congreso.

Me parece que es necesario cambiar en una nueva Constitución ese impedimento de desarrollar debates democráticos. Como digo, no creo que mágicamente nos vaya a solucionar todos los problemas, pero puede significar una apertura democrática importante.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, diputada Camila Rojas por toda su exposición, que ha sido muy interesante, por supuesto.

Ahora le corresponde el turno al diputado Andrés Celis Montt.

Muy buenos días.
Saludar a todos, a todas, a Carolina Salas, al profesor Christian Viera, a Pedro Guerra, a Camila Rojas, a la Academia Parlamentaria, a la Biblioteca del Congreso. Espero que no se me escape nadie.

Antes de hablar de los derechos sociales, quería iniciar mi intervención con esto (se muestra una hoja en blanco), con el famoso mito de la hoja en blanco.

¿Y por qué inicio con esto?

Cuando uno habla de hoja en blanco y escucha u oye que el votar “apruebo” y el que haya una asamblea constituyente significa partir de cero y que haya una hoja en blanco es falso. ¿Por qué? Porque cuando uno justamente parte con una hoja en blanco, esta hoja en blanco, la actual Constitución, establece que ya está contenido, primero, el respeto a que la nueva Constitución tiene que ser democrática; tiene que ser republicana; tiene, además, que contener los tratados internacionales ratificados por Chile. Y, en ese sentido, los tratados internacionales ratificados por Chile incluyen principios tales como el resguardo a la propiedad, a la libertad de expresión, a la igualdad ante la ley, a la libertad de culto, entre otras premisas.

Es más, si yo me fuera un poquito más allá (y ahí voy a entrar a un derecho social en particular, porque la diputada Camila Rojas habló del derecho social de la educación), si fuera al derecho a la salud, la



**Diputado
Andrés Celis Montt**

*Distrito N° 7
Región de Valparaíso*

Convención sobre los Derechos del Niño establece que el Estado de Chile está obligado a otorgarles a los niños el derecho a la salud plena. Es decir, ya en la nueva Constitución está incorporado como derecho social el derecho a la salud plena.

Quería partir con eso para que entendamos que los derechos sociales, los tratados internacionales ratificados por Chile ya están incluidos en la nueva Constitución, y es una falacia aquello de que uno parte de cero, más allá de las tradiciones y todo lo que significa la historia de Chile. Con eso quería comenzar.

Ahora bien, quiero centrarme en el derecho a la salud, porque así como la diputada Camila Rojas es integrante de la Comisión de Educación, yo formo parte de la Comisión de Salud.

Es muy interesante lo que señala nuestra Constitución actual sobre el derecho a la salud y cómo los fallos de los tribunales han ido cambiando respecto a los recursos de protección que han interpuesto distintos padres en relación con medicamentos que el Estado no les provee a sus hijos frente a enfermedades que, o bien son terminales, o bien si no los compra aquel padre o aquella madre su hijo va a fallecer.

En un principio -2010-2011-, los tribunales -cortes de apelaciones, Corte Suprema- por lo general fallaban en contra cuando algún padre o alguna madre interponía un recurso de protección en contra de Fonasa, en contra del servicio de salud, porque señalaban como fundamento que aquel era un asunto más bien administrativo, era un asunto financiero, que no les correspondía pronunciarse. ¿Por qué? Porque la Constitución dice que garantiza el derecho a la protección de la salud. A todo esto, cuando se discutió el tema de la garantía del derecho a la protección de la salud, en un principio, se iba a escribir como el derecho a la

salud, pero finalmente se colocó como el derecho a la protección de la salud porque el profesor Silva Bascuñán señaló que si se colocaba el derecho a la salud podría malentenderse, porque uno nunca puede pensar que va a vivir para siempre, y por eso se colocó el derecho a la protección de la salud.

Pero con el correr del tiempo, frente a la lentitud del Ejecutivo y de los parlamentarios en general, los tribunales fueron legislando a través de los fallos judiciales, y con eso fueron fundamentando a través del artículo 19, número 1º, con el derecho a la vida. Y ahora, a través del recurso de protección, tanto las cortes de apelaciones como la Corte Suprema empezaron a señalar: "Más allá de que no me voy a pronunciar desde el punto de vista administrativo, que le corresponde al Ejecutivo, más allá del tema financiero, aquí hay una persona que necesita un medicamento porque hay un derecho, que es el derecho a la vida, a la integridad física y a la integridad psíquica, y frente a aquello usted, como Estado, tiene la obligación de resguardar aquel derecho. Y frente a eso yo le exijo que usted adquiera aquel medicamento". Y esa es la situación en que, a través de la justicia, de otro Poder, se ha podido suplir -yo diría que de cada 10 presentaciones 8 fallos son favorables- una falencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Porque el Poder Judicial está reemplazando una tarea que les corresponde al Ejecutivo y al Legislativo y está cumpliendo en parte con este derecho social del derecho a la salud, o bien, el derecho a la protección de la salud en una de las partes de lo que comprende la salud (no me voy a meter con el tema del sistema público/privado que es un tema distinto).

Ahora, ¿qué es lo que yo considero que debiera venir a futuro respecto al derecho a la protección de la salud, a la salud en una nueva Constitución, que me parece que es vital para, en definitiva, dar

la garantía total de que toda persona cuya vida esté en peligro pueda tener acceso igualitario para resguardar y salvar su integridad física y psíquica? Yo creo que la única forma es que cuando se redacte la Constitución se pueda contener en ella que garantiza el derecho a la vida y, en un artículo distinto, el derecho a la salud plena, íntegra. Es decir, no dejar ningún espacio para que los tribunales y el Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud, pueda -como también lo ha hecho- decir que el derecho a la salud el Estado solamente puede protegerlo cuando la persona se encuentra en un inminente peligro de muerte o bien obligar al Estado a adquirir un medicamento cuando por razones del elevado precio la persona no puede hacerlo, con todos aquellos conceptos de que en definitiva esa persona podrá tener con ese medicamento una vida tranquila. Yo creo que es la única forma en que se puede obligar al Estado a que ese derecho social se pueda cumplir hoy día en nuestro país. Como está redactado en la actualidad, la única manera es hacerlo supletoriamente ocupando la sana crítica -por así decirlo- que han utilizado la Corte Suprema y las cortes de apelaciones.

Y eso también ha sucedido, por ejemplo, cuando el Máximo Tribunal ha congelado los precios de los planes de las isapres. Es decir, la Corte Suprema y las cortes de apelaciones con derechos sociales han reemplazado una tarea que debió ser del Legislativo y del Ejecutivo. Es lo que ha ocurrido con las cortes de apelaciones, por ejemplo, también con el tema de las pensiones, cuando han obligado en algunos casos respecto de aquellas personas que quieren retirar todos sus fondos cuando están frente a una enfermedad terminal. Y yo creo que estamos muy cerca de que la Corte Suprema ratifique lo que la respectiva corte de apelaciones ha fallado, en cuanto a que aquella persona pueda sacar todos sus fondos.

Soy un convencido de que en cuanto a esos derechos sociales la dirección correcta es la que hoy día no están enseñando justamente los ministros y los jueces del Poder Judicial. Y no nos hemos dado cuenta de que, en definitiva, el Poder Judicial es el que está hoy día salvaguardando los derechos sociales y los que están fallando somos nosotros como Poder Legislativo y también el Poder Ejecutivo.

Gracias.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, diputado Andrés Celis.

Sin duda, las exposiciones han sido muy contundentes, les agradecemos a cada uno de ustedes.

Han estado muy atentos nuestros asistentes por las redes sociales. Sin perjuicio de que hemos hablado en una ronda de preguntas, yo les ofrezco la posibilidad de que puedan resaltar algunas ideas que cada uno tiene dentro de sus exposiciones o bien comentar algunas ideas de las exposiciones de alguno de los otros exponentes, y en caso de que surja alguna pregunta general, plantearla dentro del diálogo.

Le doy la palabra a Pedro Guerra para resaltar algunas ideas.

Pedro Guerra, Biblioteca del Congreso Nacional

Me gustaría resaltar la necesidad de evaluar dónde estamos en este tema. Creo que es un análisis que se ha hecho poco desde la academia. Trabajos como el de Christian Viera -quiero destacarlo acá- han ido siendo pioneros en ese sentido.

Voy a ir un poco más atrás. La disciplina del derecho constitucional, cuando yo estudié Derecho, hace veinte años, era una cosa bastante dogmática,

bastante fome, una cosa bien pastosa, la verdad, y bien apollada, yo diría. Con los años, estos temas se han ido poniendo de moda en un muy buen sentido, porque nos hemos empezado a preocupar más de la cuestión constitucional y de cómo esta nos afecta en el día a día.

Pero hay un análisis que la academia todavía no maneja tan bien o no es tan de público de conocimiento, o no se ha difundido mucho, que es dónde estamos en cuanto a derechos sociales y Estado de bienestar y por qué estamos donde estamos.

El punto donde nos encontramos hoy día es un punto de un experimento neoliberal radical. La revolución neoliberal del Chile de fines de los setenta, principios de los ochenta, fue radical y nos situó en una disyuntiva falsa entre o potenciar el desarrollo económico o gastar en la sociedad, en potenciar los derechos sociales. Y esa dicotomía creo que se ha ido probando falsa con el tiempo.

Si nosotros vemos los datos que les mostré, los Estados de bienestar que son más profusos, más ricos, son Estados profundamente desarrollados, con un desarrollo muy profundo de las instituciones sociales, pero tienen una estructura tributaria muy distinta a la nuestra. Y esa es una cuestión que no sé si se ha tocado acá, pero es algo que vamos a tener que discutir también: cómo se va a financiar este Estado social.

Los Estados sociales en los países a los que decimos que queremos parecernos se financian con impuestos, con estructuras tributarias mucho más extensas, en que la estructura tributaria es una parte mucho más grande del PIB. Entonces, son discusiones que hay que tener también.

Pero insisto en lo que decía al principio de esta intervención: ¿Dónde estamos hoy día? ¿En qué punto? ¿Cómo nos situamos? ¿Cómo se caracteriza nuestro Estado de bienestar, nuestro pobre Estado

de bienestar? ¿Y a dónde queremos llegar y para qué?

Esas son preguntas que tenemos que resolver. Y yo creo que es evidente que la instancia que nos convoca es un estallido social cuyo componente fundamental es un problema de derechos sociales, no podemos negar eso. Y ese es también el punto de partida en que tenemos que situarnos. Los derechos sociales son *el gran tema* de la Constitución; no son el único, pero es *el gran tema* que nos va a convocar a un plebiscito en unos días más.

Gracias.

Carolina Salas, moderadora

Gracias, Pedro.

Tenemos una pregunta de Aura Neon, que señala: ¿Un Estado de bienestar que resguarda las actividades económicas terciarias va a ralentizar las actividades cuaternarias, como ciencia y tecnología?

Esta pregunta se la quiero dejar, por supuesto, a quien quiera tomarla del panel libremente.

Pedro Guerra, Biblioteca del Congreso Nacional

Yo la tomaría brevemente.

Yo creo que para nada. Es más, yo pienso que los Estados de bienestar son muy profusos en invención, en ciencia y tecnología. Voy a poner un par de ejemplos, a lo mejor son medio burdos, pero los Volvo son suecos. Los Volvo en algún momento fueron los mejores autos del mundo, feos como ellos solos, pero resistentes, durables; el tipo que se compraba un Volvo no lo vendía nunca, hace veinte, treinta años; y son suecos. Pero no solamente son suecos, sino que son producto

de la imaginación sueca, son producto de la innovación tecnológica sueca y son producto de los trabajadores sindicalizados suecos, o sea, son producto de un acuerdo profundo, radical, entre capital y empleo.

Yo quería también ir un poco al fondo de la pregunta. El Estado de bienestar nórdico, escandinavo, es producto de un acuerdo entre capital y empleo, fundamentalmente, en que trabajadores y empleadores, a través de los mecanismos de acción y de ponerse de acuerdo en la sociedad, concuerdan en un objetivo, y ese objetivo pasa, por cierto, por el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Treinta años después Spotify, un dispositivo que todos estamos usando -yo lo empleo por lo menos profusamente-, es un invento sueco. Es decir, se han logrado sumar a los nuevos desarrollos tecnológicos de manera muy activa.

Entonces, no veo ninguna incompatibilidad en ese sentido. Es más, veo un potenciamiento de ese cambio desde la estructura industrial hacia una estructura económica posindustrial a través de los mecanismos del Estado de bienestar. No hay ninguna discordancia en ese sentido.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, Pedro.

Quisiera preguntar libremente también al panel, pero enfocado también respecto a los derechos sociales, principalmente desde la exposición de la diputada Camila Rojas. Ustedes han expuesto que ha sido el gran foco que ha alimentado o inspirado al estallido social este abandono de los derechos sociales.

Diputada, en cuanto al derecho a la educación, ¿cuál sería el desafío respecto a esta próxima reflexión

y al diálogo que estamos teniendo acerca de esta materia constitucional, sobre todo en términos de estándares internacionales, que también fue uno de los temas expuestos por el profesor Christian Viera y por Pedro Guerra?

Diputada Camila Rojas

Yo creo que hay un desafío simbólico también en esta discusión. Porque este modelo, que se instaura con la dictadura -si no, hubiese sido imposible, porque hacer en democracia un cambio así de radical como lo que ocurrió en Chile es imposible-, y que se consagra con la Constitución de 1980, es un modelo cultural también. Entonces, es un modelo social, económico, cultural. En consecuencia, quienes hemos vivido mayoritariamente durante este tiempo y, en definitiva, los chilenos y las chilenas hemos transitado con este modelo también.

Yo, por ejemplo, mencionaba estas características referidas a educación, como qué se entiende por libertad de enseñanza, esta libertad de vender y comprar. Y esto ocurre con los otros derechos sociales también, con la salud, con el sistema de pensiones, con la vivienda, o sea, se refleja en otros ámbitos. Y pienso que la mayoría de quienes habitamos en este país estamos muy impregnados también de esa forma de entender el sistema, de cómo opera. Creemos que de algún modo nuestro modelo, si lo comparamos con el resto del mundo, es muy neoliberal, es como una caricatura, es un extremo, pero lo cierto es que nosotros vivimos de esta manera. Así, por ejemplo, estamos acostumbrados a endeudarnos para obtener estos servicios. Y en muchas ocasiones, si miramos, no nos parece tan mal este emprendimiento con los derechos sociales, este emprendimiento de capitalismo de servicio público.

Entonces, yo creo que ahí hay una dificultad simbólica respecto de la discusión que se nos viene. Y me parece que ahí, en definitiva, se van a dar hartas paradojas también respecto de esa costumbre que tenemos, de lo que se ha generado a raíz de la Constitución de 1980 en nuestras mentes, como el *inception* que significa la Constitución de 1980 versus esos anhelos. Yo comparto la idea de que gran parte de las movilizaciones y del malestar acumulado en Chile está muy relacionado con la exclusión y con la falta de derechos, y también creo que la discusión principal va a estar ahí. Pero me imagino que cuando se empiece a discutir, de algún modo, va a haber ideas que estarán contrapuestas, porque, como señalo, esta es una cultura neoliberal, estamos acostumbrados a una forma de relacionarnos que es muy individualista.

Quisiera señalar, por otro lado, que además hay derechos individuales que también van a estar. El diputado Andrés Celis lo decía bien. Obviamente, el derecho a la propiedad, a la libertad de expresión, que son de una generación distinta que los derechos sociales, también van a estar consagrados, porque son derechos humanos.

La idea de hoja en blanco más bien se refiere a que cuando no se llegue a acuerdo no es que vaya a quedar lo que dice la Constitución de 1980, básicamente. Pero sí hay derechos que quedarán consagrados ahí. Y, por lo tanto, hay libertades individuales y derechos sociales, derechos colectivos que también tienen que conjugarse.

Creo que estamos en un momento muy interesante y en un momento muy democrático además. O sea, la posibilidad que se abre con el proceso constituyente es eso, es apertura democrática. Y, en ese sentido, me parece muy bien aprovecharla. Pero creo que es un desafío tremendo el que viene por delante, porque, como señalaba antes, tenemos un modelo muy extremo que, además,

tenemos muy interiorizado. Entonces, yo ahí veo un desafío importante en términos de cómo se conjugan ambas cosas.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, diputada Camila Rojas.

Por otra parte, al diputado Andrés Celis, por supuesto también enfocando su exposición respecto a los derechos sociales, siendo él integrante de la Comisión de Salud, le planteo algo similar a la pregunta formulada a la diputada Camila Rojas, desde el punto de vista de los desafíos y las garantías que los ciudadanos y el Estado en general esperan de los legisladores, en este caso, en este proceso. ¿Cómo poder garantizar este derecho social o esta protección, como usted decía en su exposición?

Diputado Andrés Celis

Quiero hacer un pequeño complemento de la hoja en blanco. Además, se tienen que respetar todas las sentencias firmes y ejecutoriadas.

Respecto al tema del derecho a la protección de la salud, yo no me cierro al debate de crear un sistema, un seguro universal -como quieran llamarlo-, único de salud, es decir, que la cotización del 7% vaya a un fondo que sea, en definitiva, el que se distribuya para todos los chilenos y las chilenas, y el que quiera tener un complemento a ese 7% con el que cada uno coopera a ese fondo común para todo, para mejorar el sistema que hay hoy día, bueno, podrá contratar un seguro privado. Y si quiere tener un mejor sistema de hotelería, con un televisor, con una pieza solo, con un sillón, podrá contratarlo de forma independiente. Pero yo creo que, ya sea un porcentaje de ese 7% o el

total del 7%, me parece que llegó el minuto en que Chile tiene que abrirse a la discusión para crear un sistema universal o único para garantizar una atención de salud. Yo creo que eso es fundamental. Es la única forma que uno podrá ver que de verdad la gente que concurra a los consultorios, a los hospitales, tenga una atención digna.

Y para eso se necesita financiamiento, y el financiamiento no sale de los árboles. Y me parece que ese 7% debiera ser un fondo común para todos, para todas, y aquel que tiene más y quiere estar en mejores condiciones, como hotel, bueno, contratará un seguro complementario, como hay tantos hoy día. Yo creo que por ahí va la solución para mejorar el sistema de salud.

Carolina Salas, moderadora

Muchas gracias, diputado Andrés Celis.

Por último, quisiera hacer una pregunta al profesor Christian Viera, sin perjuicio de los comentarios que quiera resaltar, más bien desde el punto de vista del Estado social, como él lo escribe en uno de sus *papers*, como fórmula en la Constitución chilena.

Profesor, tiene la palabra.

Christian Viera, Universidad de Valparaíso

Muchas gracias.

Muy interesantes todas las intervenciones.

En primer término, comparto con el diputado Celis lo de la hoja en blanco. La hoja no es tan en blanco. ¿Por qué? Porque, primero, hay una tradición constitucional; pero, segundo, hay ciertas cosas en las que estamos más o menos de acuerdo, y eso no debería cambiar. Por ejemplo, en el catálogo de derechos civiles y políticos. Y no solamente eso, yo

creo que podría profundizarse el catálogo desde la perspectiva de su democracia. Las limitaciones a la libertad de expresión o el derecho a la protesta social, efectivamente, son un límite al ejercicio de esos derechos políticos.

Pero el punto está en que donde se juega gran parte de la futura discusión constitucional es en la Constitución económica, y ese es mi segundo punto.

En la Constitución económica están la fórmula política, Estado social y los derechos sociales. Ese es el gran punto. ¿Y por qué es el gran punto? Porque ahí es donde no estamos de acuerdo.

Tercera cosa, quisiera retomar el ejemplo de la diputada Rojas: en Chile no hay derechos sociales, eso lo he sostenido permanentemente. Pero ¿por qué? Porque los derechos sociales tienen ciertas características. Esas características son: universales y no hay mercado, desmercantilizados. En Chile lo que tenemos son políticas focalizadas y mercantilizadas. Por eso celebro este planteamiento que suscribe el diputado Celis en torno a la idea del seguro obligatorio universal para todos y todas. Por ejemplo, en el caso mío, yo soy profesional asalariado, mis necesidades básicas están más que satisfechas, pero si voy al hospital público tengo que pagar igual, ¿por qué?, porque mi acceso a la salud está condicionado por el patrimonio, no es universal. Encantado, universal, pero si es universal es un derecho, no está sujeto al copago.

Cuarto, el problema de la judicialización de los derechos. Yo celebro las sentencias de las cortes en materia de derechos sociales, pero no puede ser que nuestros problemas políticos estén siendo resueltos -y lo resaltó muy bien el diputado Celis- por los órganos jurisdiccionales. Con ello se produce un fenómeno muy peligroso para el

régimen político que se llama “activismo judicial”, es decir, que los jueces resuelven los problemas. El activismo es un síntoma de la debilidad del sistema democrático. Los jueces no siempre son ángeles; en el órgano jurisdiccional también puede haber demonios; y si dejamos la decisión de nuestros problemas políticos a los jueces, puede que el día de mañana también tengamos demonios.

Dos cosas más.

Por una parte, el rol de las universidades. Partí mi presentación con una foto del aula Vicuña Suárez, de la Universidad de Valparaíso, en que éramos diez personas discutiendo estos temas. Estos temas en las universidades los hemos discutido hace años. Pero también en la universidad estamos mercantilizados, y tengo la impresión de que hay una suerte también de corresponsabilidad en la universidad de quedarnos al abrigo de los cálidos claustros universitarios. Es un ambiente muy cálido, muy grato, porque es un ambiente en que uno puede reflexionar, escribir, pero no hay un compromiso público. Esta idea del intelectual público como que parece que desapareció, y podríamos contar con los dedos de una mano a los intelectuales que tienen una genuina vocación pública. La universidad tiene sentido para ir buscando fronteras, pero también para servir a la comunidad. Y yo creo que en ese sentido el mercado, la industria de la educación superior tiene mucho que decir por qué hemos configurado las universidades así.

Por último, cierro con una idea sobre la libertad de enseñanza como ejemplo. La diputada Rojas lo señaló muy bien. La libertad de enseñanza es la

autonomía para elegir proyectos educativos: mis hijos están en un colegio católico, no pasa nada; los hijos de Pedro Guerra están en un colegio laico, no pasa nada; pueden existir colegios con metodologías Montessori, no pasa nada. Eso es libertad de enseñanza, que existan diferentes alternativas, no solo el monopolio del Estado. No puede ser que la libertad de enseñanza se entienda como libertad de empresa, el derecho de abrir, mantener y organizar establecimientos educacionales. ¿Y por qué es importante? Porque el Tribunal Constitucional, cuando ha interpretado este derecho fundamental, se va a lo que ellos entienden como su “contenido esencial”. ¿Y cuál es el contenido esencial de esa libertad? Abrir, mantener y organizar establecimientos educacionales, en circunstancias de que la libertad de enseñanza es, en cualquier lugar del mundo, la autonomía de los proyectos educativos.

Muchas gracias a la AUR, a Carolina, a la BCN, a la Universidad de Valparaíso, al diputado Celis, a la diputada Rojas, a Pedro Guerra, a nuestra intérprete, a Marcos y a todos aquellos que han hecho posible esta actividad.

Carolina Salas, moderadora

Con esto ponemos término al presente diálogo regional, esperando que las autoridades, nuestros expositores y todas las personas que nos acompañan hayan podido tener un momento de reflexión y debate sobre los temas que se han convocado.

Muchas gracias a todos.

Diálogo N° 5:

EQUIDAD DE GÉNERO Y DESCENTRALIZACIÓN AL PROCESO CONSTITUYENTE

(9 de octubre de 2020)



Universidad Austral de Chile

Conocimiento y Naturaleza

ÍNDICE

Patricia Toledo Zuñiga , moderadora.....	138
Juan Andrés Varas Bravo , Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Austral de Chile.....	139
Jaime Rojas Castillo , Biblioteca del Congreso Nacional.....	141
Diputada Ximena Ossandón Irarrázabal , distrito N°12, Región Metropolitana de Santiago.....	145
Yanira Zúñiga Añasco , Universidad Austral de Chile.....	149
Diputado Iván Flores García , distrito N° 24, Región de Los Ríos.....	158
Felipe Paredes Paredes , Universidad Austral de Chile	164



Ver video

“EQUIDAD DE GÉNERO Y DESCENTRALIZACIÓN AL PROCESO CONSTITUYENTE”

Patricia Toledo, moderadora

Muy buenas tardes, bienvenidos y bienvenidas a una nueva charla de Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente. Esta actividad pretende ser un espacio de conversación, reflexión y discusión regional sobre temas de relevancia constitucional. Está organizada conjuntamente entre la Asociación de Universidades Regionales, la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputadas y Diputados, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

El tema que nos convoca hoy es la equidad de género y la descentralización en el proceso constituyente.

Para este efecto, hemos organizado dos paneles: el primero estará dedicado a la equidad de género y el segundo, a la descentralización.

A continuación, se dirigirá a ustedes el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, doctor Juan Andrés Varas Bravo.

Juan Andrés Varas Bravo, Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Austral de Chile

Tengan todos ustedes muy buenas tardes, en primer lugar.

Y, en segundo lugar, déjenme hacer un gesto de agradecimiento por la iniciativa de organizar estos Diálogos Regionales para el Proceso Constituyente a la Agrupación de Universidades Regionales, de la cual es parte la Universidad Austral de Chile, con sus sedes en Valdivia, en Puerto Montt, en Coyhaique; a la Academia Parlamentaria, por cierto; a la Biblioteca del Congreso Nacional, y a la Cámara de Diputados muy en particular, representada hoy día por dos ponentes, la diputada Ximena Ossandón y el diputado -por largo tiempo amigo de nuestra casa y amigo personal- Iván Flores.

Quiero alegrarme de esta convocatoria, de esta iniciativa, de esta serie de entidades con las cuales colabora la Universidad Austral de Chile, porque se trata, en primer lugar, de instancias que fomentan el diálogo, que fomentan la conversación entre ciudadanas y ciudadanos respecto de temas que son relevantes cuando se trata de formular las reglas básicas de la convivencia en sociedad, de la vida en común, y ese ejercicio de diálogo siempre debe celebrarse. Una democracia sana, un Estado de derecho sólido se fundamenta esencialmente en la capacidad de diálogo de los ciudadanos y las ciudadanas que lo componen.

A la vez, quiero hacer un reconocimiento especial al hecho de que este diálogo sea fomentado en su realización territorialmente descentralizada, que se fomente esta conversación desde las regiones para el país. Esa deslocalización del diálogo democrático fuera de los centros habituales de poder, sospecho, se debe en parte a la iniciativa, a la persistencia y al compromiso de mi querido amigo

José Ávalos, de la Agrupación de Universidades Regionales, pero también a un compromiso en este sentido de las diputadas y los diputados, y en particular de quienes hoy día nos acompañan, Ximena e Iván.

Finalmente, quiero destacar la colaboración que en esta iniciativa de diálogo, de debate y de conversación va a tener nuestra casa de estudios, la Universidad Austral de Chile, a través de su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, con la participación específica, por un lado, de la recientemente electa consejera académica -con la primera mayoría en su categoría- profesora doctora Yanira Zúñiga, quien hablará de género en la Constitución; y por otro lado, del Director del Instituto de Derecho Público, doctor Felipe Paredes, quien se referirá a la descentralización.

Pudiera parecer que se trata de temas radicalmente distintos y que tienen poco en común, pero quisiera celebrar la coincidencia de estos dos temas, porque en el fondo Ximena, Yanira, Iván y Felipe van a hablar de lo mismo, van a hablar esencialmente de la necesidad de transferir poder desde donde sobra hasta donde falta. Una democracia sana se basa en un equilibrio razonable en la distribución de poderes, y si hay dos áreas en las que la historia profunda y la historia reciente de Chile demuestran que hay desequilibrios importantes, esas dos áreas son, en lo geográfico, los desequilibrios territoriales del poder, y en lo humano, los desequilibrios de género en el poder. Y por eso es tan afortunada la coincidencia -si es que fue una coincidencia- de que hablemos en una misma tarde de género en la Constitución y de descentralización territorial del poder en la Constitución.

Si fue una coincidencia, celebro la coincidencia; y si no fue una coincidencia, quiero agradecer de corazón a quien tuvo la genial idea de

desarrollar en una misma tarde estos dos temas que aparentemente son tan distintos, pero que convergen, finalmente, en una necesidad social tan relevante como es la distribución más equitativa del poder.

Muchas gracias a todos, bienvenidos y muy contentos de poder colaborar con esta iniciativa.

Patricia Toledo, moderadora

Agradecemos las palabras del Decano Juan Andrés Varas.

Procederé a presentarles a quienes expondrán el día de hoy.

En el primer panel, sobre Equidad de Género al Proceso Constituyente, escucharemos a los siguientes expositores:

Jaime Rojas Castillo, abogado; licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Valparaíso; máster en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid; doctorando en Estudios Avanzados en Derechos Humanos en la misma universidad; diplomado en Derechos Humanos, mención Participación, Ciudadanía y Derechos Humanos, por la Universidad Alberto Hurtado. Él se desempeña como investigador de Historia Legislativa y Parlamentaria en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

También nos acompaña María Ximena Ossandón Irrarrázabal, diputada por el decimosegundo distrito, de la Región Metropolitana de Santiago, y por el partido Renovación Nacional. Ella es profesora de Inglés por la Pontificia Universidad Católica de Chile y MBA por la Escuela de Negocios de la Universidad de los Andes de nuestro país.

Finalizaremos este primer panel con Yanira Zúñiga Añazco, licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Austral de Chile; doctora en Derecho

por la Universidad Carlos III de Madrid. Realizó su investigación posdoctoral en la Universidad de Toulouse, en Francia. Ella es profesora titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

En el segundo panel, sobre Descentralización al Proceso Constituyente, escucharemos a los siguientes expositores:

Iván Flores García, diputado por el vigésimo cuarto distrito, de la Región de Los Ríos, y por el Partido Demócrata Cristiano. Él es médico veterinario por la Universidad Austral de Chile. Ha realizado cursos de posgrado en áreas de planificación, desarrollo local, desarrollo regional, salud pública, salud animal, producción animal y desarrollo urbano en México, Guatemala, Honduras, Estados Unidos, Japón, España y Chile.

Finalizaremos este segundo panel con Felipe Paredes Paredes, licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Austral de Chile; máster avanzado en Ciencias Jurídicas y doctor en Derecho, ambos por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Él es profesor auxiliar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile, donde además se desempeña como Director del Instituto de Derecho Público.

PANEL 1

EQUIDAD DE GÉNERO AL PROCESO CONSTITUYENTE

Patricia Toledo, moderadora

Dejo con ustedes a Jaime Rojas Castillo, investigador de Historia Legislativa y Parlamentaria en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Muy buenas tardes a todos y a todas. Buenas tardes al panel. Es un privilegio realmente compartir con todos ustedes en este lugar y participar en este coloquio y tratar un tema de mucha importancia para el proceso constituyente.

Esta exposición la vamos a dividir en tres partes. Primero, haremos consideraciones muy generales respecto del tema de género. Luego veremos experiencias comparadas con lo que ha sucedido en los procesos constituyentes en Ecuador y Bolivia, específicamente. El criterio utilizado para seleccionar estos países fue justamente la proximidad con el nuestro en el tiempo. Y hay que tener en cuenta que cada proceso constituyente tiene sus características muy especiales, muy particulares, que van a depender un poco de los movimientos sociales, del impulso del gobernante, etc. Entonces, lo que podemos observar en la Constitución es cómo se manifiestan estos temas.

En pantalla (*ver imagen en el video de esta presentación*) tenemos una serie de palabras y cada una de esas palabras nos muestran la lucha por conquistar derechos, la lucha de las mujeres, feminismo, género, libertades, equidad, vulnerabilidad, desigualdad, movimientos (la



Jaime Rojas Castillo,
Biblioteca del Congreso Nacional

importancia de los movimientos para conquistar derechos). En la historia de los derechos humanos, específicamente, los derechos se conquistan, y estos se van traduciendo en distintos instrumentos y también en las leyes. Pero son el resultado de conquistas, no debemos pensar que estos son concesiones graciosas del gobernante, sino que efectivamente son de conquista.

Estas conquistas se van traduciendo, como decía, en instrumentos internacionales e incluso en leyes, pero consideran al sujeto de estos como un ente abstracto y no como un ente concreto. Y se hacen necesarios, entonces, instrumentos específicos que permitan considerar aquellas situaciones en que se encuentran envueltos determinados grupos. Y específicamente en el sistema universal de protección de los derechos humanos, que se ha regido por la ONU, hoy en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos encontramos también convenciones específicas que se hacen cargo de aquellas situaciones que afectan a grupos determinados, por ejemplo, las mujeres.

Una de estas circunstancias que afectan es la discriminación. Y ya en su preámbulo la Cedaw, que es la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, nos dice que la discriminación viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana. Y esto tiene efectos, no es solamente que lo digamos, sino que esto dificulta la participación de la mujer en condiciones de igualdad con los hombres en la vida política, en la vida social y en la vida económica. Y no tenemos que ser muy expertos para darnos cuenta de que efectivamente cuando una mujer quiere intervenir en política, quiere participar en política, ya sea en los gobiernos locales, en los gobiernos regionales o

a nivel nacional, muchas veces tiene que vencer obstáculos.

Por otra parte, Belem do Pará, en el sistema interamericano de protección, alude a otro tema que es realmente relevante, que es la violencia contra las mujeres. Y nos dice que esta es una ofensa contra la dignidad humana. Esto no nos debe dejar indiferentes, pues es un llamado para tener en cuenta que la dignidad humana no puede ser violada y esto tiene que ser una interpelación para todas y para todas. Y, por otra parte, Belem do Pará señala algo muy importante y que hay que tener en cuenta para elaborar una nueva Constitución: que la violencia es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Y esto impide un reconocimiento igualitario de las mujeres y de otros grupos que han sido históricamente discriminados. Pensemos en las personas que integran los grupos de la diversidad sexual; en los pueblos indígenas; en los migrantes; en los adultos mayores; en los niños, niñas y niños. Entonces, nos encontramos ante una situación en la que las circunstancias particulares van determinando cómo se ejercen los derechos y cómo se afectan.

Esto también afecta el ejercicio de las libertades fundamentales en el ámbito público, económico, civil; en el ámbito doméstico. O sea, afecta realmente a toda la sociedad y afecta especialmente a las mujeres, porque no pueden ejercer sus derechos en condiciones de igualdad con los hombres.

Entonces, es necesario reconocer esta realidad en los procesos constituyentes.

Así, en la experiencia comparada, en los órganos constituyentes se ha reconocido esta realidad y han buscado mecanismos que permitan de una u otra forma combatir esta desigualdad, estableciendo, por ejemplo, cuotas para que las mujeres

participen efectivamente en estos órganos, que estén representadas y puedan referirse a estas en situaciones que las afectan muy especialmente.

Así tenemos en Ecuador, tenemos en Bolivia (*ver imagen en el video de esta presentación*), y cada realidad se va a ir configurando de tal manera que permita generar unas situaciones específicas para lograr la representación.

También tenemos el caso de Túnez (*ver imagen en el video de esta presentación*), una cultura totalmente diferente a la nuestra.

¿Y cómo se manifiestan en los textos constitucionales?

En la República del Ecuador (*ver imagen en el video de esta presentación*) lo primero que encontramos al leer la Constitución es un lenguaje distinto. Ya no es lo mismo encontrarse con “los ciudadanos” que encontrarse con “las ciudadanas, los ciudadanos”. Esto realmente es importante, porque se produce una visibilización.

Luego tenemos los deberes primordiales del Estado, deberes de garantizar derechos.

También, promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento de las autonomías y la descentralización, lo que muestra que estos temas están ligados.

Del mismo modo, se considera el principio de no discriminación.

Y se establece algo muy importante (*ver imagen en el video de esta presentación*): que las mujeres tienen que estar representadas en todos los lugares donde existe el poder. Pero no solo que estén representadas, sino que estén en condiciones de decidir, de tomar la dirección. Es decir, se consideran los mecanismos que permitan una ubicación específica dentro de los órganos de poder; no basta que estas organizaciones estén

integradas por mujeres y hombres, sino que las mujeres tienen que dirigir, decidir.

También se fijan reglas para las candidaturas de igualdad entre hombres y mujeres en la participación.

Y algo muy importante es que, como estos grupos tradicionalmente han estado discriminados, lo relevante es que se adopten medidas para balancear, para eliminar esta situación.

Si vemos el caso de Bolivia (*ver imagen en el video de esta presentación*), también nos daremos cuenta de que presenta un lenguaje inclusivo.

A la vez, el Estado se constituye como descentralizado, con autonomías, y entre otros, regido por el principio de la equidad de género. Y aquí aparece algo muy importante, que es específicamente el establecimiento del derecho de las mujeres a no sufrir violencia física, sexual o psicológica. Esto es muy importante, y nos recuerda a los tratados internacionales específicos de la Belem do Pará. Pero no es tan solo una declaración, puesto que se establece que el Estado debe prevenir que se produzca la violencia, eliminarla si se produce y también sancionarla.

Hay otro aspecto muy importante en esta Constitución, respecto a la educación, en el sentido de que esta tiene que fomentar los valores. Y aquí se incorporan la equidad de género y algo muy relevante: la no diferenciación de roles. ¿Por qué? Porque la sociedad asigna roles a las mujeres y a los hombres, y al asignar roles habitualmente se producen efectos, porque las normas no son neutrales, las normas producen efectos y pueden generar discriminaciones que no estaban contempladas, y eso es muy importante.

Para concluir, quisiera señalar lo siguiente:

Nos damos cuenta de que estamos frente a una oportunidad histórica para adoptar enfoques de género para recoger aquella realidad que afecta a un grupo determinado de la población, que afecta a los grupos que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad.

También hay que considerar que debemos lograr la igualdad efectiva, más allá de aquella igualdad formal, porque sabemos que, no obstante que las Constituciones consideran que somos iguales ante la ley, eso no es efectivo en la práctica, hay que tender a la igualdad real.

A la vez, en cuanto a los derechos civiles y políticos, hay que considerarlos como muy unidos con todos, indisolubles.

De igual forma, los y las convenciones deberán tener en cuenta las obligaciones internacionales del Estado y realizar un efectivo control de convencionalidad, tendiente a que las normas que se están estableciendo en la Constitución guarden relación con las normas de derecho internacional.

Para terminar, quiero traer a colación (*ver imagen en el video de esta presentación*) la primera sentencia que se dicta en el sistema de protección de los derechos humanos, en que la Corte Interamericana, estableciendo las obligaciones generales, el contenido de las obligaciones generales bajo la Convención, nos dice que garantizar derechos “implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta

el ejercicio del poder público,” ¿para qué? para que todas estas estructuras que queremos establecer en una nueva Constitución “sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”, y agregaría yo que estos fueran en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.

Muchas gracias.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, estimado Jaime, por esta valiosa contextualización para el tema que nos convoca.

A continuación, dejo con ustedes a Ximena Ossandón Irarrázabal, diputada por el décimo segundo distrito, de la Región Metropolitana de Santiago.

Diputada Ossandón, tiene diez minutos para su presentación.

Saludo a Iván, a Yanira, a Jaime, a Felipe, a Patricia.

Muchas gracias por la invitación.

Lo que no es justo es que una mujer me dé los mismos diez minutos que a un hombre. Las mujeres necesitamos más para expresarnos. Pero bueno, ese es el primer cambio que tenemos que hacer: los hombres diez; nosotras, quince.

Agradezco la exposición de Jaime, muy clara. Tenemos un tema cultural muy importante. Las mujeres de alguna forma debemos estar en aquellos lugares junto con los hombres donde se toman las grandes decisiones. No se ha dado así; tenemos un tema cultural muy importante. Es cosa de ver las cifras: en los directorios, por ejemplo, de las empresas privadas chilenas la mujer no pasa del 8 %, y uno ve hoy día que está como de moda y se andan buscando mujeres como para estar con los tiempos. Pero esto tiene que ser más importante, debe ser un cambio cultural, interno. Y por eso creo que hoy día estamos frente a una oportunidad tremenda con este cambio de la Constitución, que ojalá gane el apruebo y ojalá podamos poner esta mirada de género y que quede plasmada en nuestra nueva Constitución.

Los grandes números que tenemos desde el mundo político es que hemos ido avanzando, pero



Diputada
Ximena Ossandón Irarrázabal
Distrito N° 12
Región Metropolitana de Santiago

lo hemos ido haciendo solo en aquellos lugares donde hemos puesto cuota de género. Si vemos las cifras de las alcaldesas que existen hoy día, entre la elección del 2012 y del 2016 hay incluso una disminución, pues pasamos de 12,5 a 11,9, es poco, pero no mejoramos nada. Lo mismo pasa con las concejales, bajamos de 25,2 a 24,6. Y los únicos que subimos fuimos los diputados y los senadores. ¿Por qué? Porque existe una ley de cuotas. Y yo aquí quiero destacar a mi partido, Renovación Nacional, que hizo una tremenda pega entre Cristián Monckeberg y Mario Desbordes, que se tomaron el tema de género con mucha responsabilidad, y la verdad es que todas las mujeres que fuimos convocadas éramos mujeres competitivas, a pesar de todos los problemas. Y también quiero señalar, y aquí hago una distinción al diputado Flores, que fue Presidente de la Cámara, en el sentido de que nunca nos hemos sentido discriminadas cuando hemos hecho nuestro trabajo parlamentario. Ello es recontra importante, porque la gente cree que como llegamos nuevas íbamos a tener problemas, y eso no ha sucedido, lo que indica que hay una madurez de alguna forma entre las élites que están gobernando en el Senado y en la Cámara.

Otro dato que es recontra importante es que el 74,2 % de los recursos financieros, entre lo de los privados y lo que dan los partidos, fue para los hombres y el 25,8 % llegó a las mujeres. O sea, además tenemos la dificultad de que tampoco contamos con los recursos. A mí, personalmente, nadie jamás me ha dado un peso, toda la plata se la dan a mi hermano. Es curioso. Y, además, te llaman para preguntarte cómo le fue a tu hermano y no te preguntan cómo te fue a ti. Es porque de alguna forma hay una cosa cultural, superimportante. Y después, si uno pierde, te felicitan: “pucha, qué rico, te vas a poder quedar en la casa”. Entonces, ahí hay un tema que es muy brutal; podría hablarles

dos horas de eso. Pero las mujeres tenemos esta capacidad, y en Chile estamos entrando en un ciclo, y yo creo que la nueva Constitución es un tremendo avance en esta materia.

Tengo que reconocer que debemos institucionalizar la participación como en todas las partes del Estado, porque claramente no podemos entrar al mundo privado así de rajatabla, porque las mujeres pueden tener muchas ganas, pero si no contamos con una institucionalidad que nos ayude es muy difícil. Y ahí yo quiero hacer un mea culpa. Yo era una persona que al principio era chorita y decía “las mujeres tenemos que ganarnos los puestos”. Pero, claramente, es muy muy difícil. De alguna forma tenemos que seguir trabajando, picando en nuestra institucionalidad para que esto en unos años más sea un tema del pasado, y sea algo tan lógico que nadie ni siquiera lo dude. Yo no estaba con la ley de cuotas en un principio, pero claramente hoy día para mí es una cosa como de ética ciudadana. Para mí hoy día es un objetivo ético que deberían tener todos los hombres y mujeres, y que nadie se sienta amenazado. Cuando una mujer llega al poder, cosas buenas pasan, es la representación del 51 % de los chilenos y las chilenas.

Me gustaría en esta presentación plantear cómo podemos instalar en nuestra Constitución un principio de paridad universal.

Hay que hacerlo, como se aplicó la ley de cuotas, con una sociedad en la que fuimos capaces de lograr la paridad en la Convención Constitucional. Ustedes no saben lo que costó. Hubo mucha gente que se oponía a votar por la paridad en la Convención Constitucional. Y uno realmente se agarraba los pelos y decía: “Pero esto es de locos; cómo no vamos a estar representadas en la proporción que nosotras tenemos en la sociedad”. Pero ahí

estuvimos mujeres y hombres, transversalmente, dando esa lucha. Y yo les aseguro que la historia nos va a juzgar muy bien en esta materia, porque va a ser la primera Constitución que será escrita paritariamente.

Yo pienso que este principio de paridad universal tendría que estar dentro de las garantías que deben estar en la Constitución. Y es el Estado el que tiene que partir dando el ejemplo, porque así, a diferencia de otros países, vamos a permear al mundo privado. Tuvimos una vez en la Comisión de Mujeres la experiencia de Australia, y fue realmente impresionante, porque allá partió con todo lo contrario: comenzó el mundo privado y después lo copió el Estado. Pero, lamentablemente, en Chile eso no se puede hacer, y vamos a tener que hacerlo de la otra forma. Por eso me parece que es una tremenda oportunidad que este principio de paridad universal quede plasmado en nuestra Constitución.

¿Y cómo sería esto?

Yo creo que debemos establecerlo desde la institucionalidad pública. Es un valor a alcanzar, es aspiracional absoluto. No quiere decir que al otro día de que se haya escrito esto como norma constitucional esté todo garantizado. Pero si la Constitución señala eso, el Estado y la sociedad van a tener que moverse en esa dirección. Por eso creo que es superimportante que esté.

Podríamos conceptualizar este proceso con el nombre “paridad en la institucionalidad pública”. Y a partir de eso vamos a ir creando una legislación para lograr paridad de género en todos los mecanismos electorales, pero también en los mecanismos de selección de personas en el sistema público. Esto no tiene que quedarse solo en las parlamentarias. De hecho, ya hay una ley que está caminando, ojalá, en la paridad en las próximas

elecciones, sobre todo para los concejales. Pero esto debe ir permeando el sistema público. Y a partir de este precepto constitucional se van a derivar distintas leyes que irán exactamente en esta misma dirección. Legislar todo para garantizar la paridad de género es imposible, pero tiene que haber una tendencia que vaya hacia allá.

A los privados, claramente, no se les puede imponer esta paridad en los directorios, y no hay Constitución que logre eso, porque es una cuestión de negocios y está en el ámbito privado. Pero podríamos avanzar en otras materias. Y hay otras normas, por ejemplo, relativas a los contratos del Estado, que toman una real relevancia cuando sobre todo existen contratos con proveedores privados. ¿Y por qué digo esto? Porque una propuesta futura, por ejemplo, podría ser establecer una norma de comportamiento paritario en todas las licitaciones. Los procesos no solo se resuelven por los precios, sino que también se podrían agregar componentes -al igual como hoy se consideran las leyes laborales- que tengan relación con el género. Entonces, en las compras públicas podríamos ir haciendo un cambio también y que se les dé un puntaje extra a las empresas, como se hace hoy con aquellas que tienen contratadas personas con discapacidad. Hay que buscar formas en el Estado para plasmar esto.

El tema de las pymes, para qué decirlo. Para las mujeres es complicada la situación en la empresa privada. Pero en las pymes hay muchas mujeres. Y aquí hay una gran contraparte en los microemprendimientos, y donde efectivamente hay una relación hoy día que es más paritaria. Y ese debería ser el nicho especialmente en esta etapa pospandemia, en que el Estado debería intervenir a través de la entrega de beneficios a las empresas que tienen estructuras paritarias. Por ejemplo, se podrían cobrar menos impuestos si una empresa

contrata mujeres, porque nosotros sabemos que no todo es entregar bonos, sino que muchas veces es cobrar menos impuestos para que los emprendimientos sean mucho más competitivos.

El Estado, en el fondo, tiene dos manos: una mano castigadora (la ley) y otra mano que se le llama “apremiadora”, que son los impuestos. En las pymes hay que ubicarse en este escenario pospandemia. La mujer tiene más acceso a participar en las pymes que a ser parte de una empresa grande, por una serie de circunstancias, familiares muchas veces. Y ahí hay que poner el foco, en los estímulos en la constitución de las pymes, por ejemplo, en exenciones tributarias para que contraten mujeres. En las pymes está el 60 % del trabajo en Chile. Y también el Cense se podría alinear ofreciendo cursos de manera gratuita a quienes cumplan con criterios de paridad, o sea, que las pymes opten a capacitaciones con exenciones tributarias.

Estas son las líneas aspiracionales.

Claramente, tenemos que dejar este concepto plasmado en nuestra Constitución. Y yo personalmente me la voy a jugar por esta paridad en la institucionalidad pública. Es mi objetivo y, probablemente, el de todos ustedes, hombres y mujeres. Y esto se debe reflejar en las elecciones de los partidos, en la Cámara, en el Senado, en las alcaldías, en los consejos regionales, en todas partes, desde el Estado. Y la paridad en la constituyente fue un tremendo paso que dimos entre todos, entre hombres y mujeres, y yo creo que nos estamos jugando un futuro y el bienestar de Chile completo.

Solo quiero terminar señalando que los tres países que han enfrentado mejor la pandemia están dirigidos por mujeres.

Muchas gracias, y termino con ese gol final.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, diputada Ximena Ossandón, por compartir con nosotros su experiencia. Para finalizar este primer panel dejo con ustedes a la doctora Yanira Zúñiga Añasco, profesora titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

Muchas gracias por la invitación, por el espacio y por las reflexiones previas, que me van a permitir desarrollar una reflexión más bien complementaria de lo que se ha dicho, que comparto, yo diría, en términos generales.

Yo tengo la impresión de que cuando uno habla de qué tanto puede ofrecer una Constitución a la resolución del problema de género, a la desigualdad de género, en general no hay mucha controversia respecto de si pensamos que las mujeres debieran tener las mismas oportunidades en la vida social que los varones. Si planteamos la pregunta en términos todavía más estrictos, si debe haber igualdad entre hombres y mujeres, la respuesta probablemente sea “sí”, una abrumadora mayoría dirá que sí. Entonces, creo que los problemas se producen más bien en orden a diagnosticar cuál es la amplitud del problema, la profundidad de sus causas, porque de eso dependen también las estrategias que levantamos como formas de solución y, por supuesto, esas estrategias en parte pueden ser jurídicas, en parte pueden ser constitucionales, pero habrá muchas otras que serán simplemente de orden cultural o social.

Yo quiero presentarles una propuesta de comprensión del problema, por un lado, respecto de las causas de la desigualdad de género, que asume que se trata de un problema de carácter estructural, lo que es bien importante para ver todas las conexiones que existen entre una serie



Yanira Zúñiga Añasco,
Universidad Austral de Chile

de fenómenos, y descarta que se puedan abordar las cuestiones de desigualdad entre hombres y mujeres y otros grupos, como las disidencias sexuales, desde una perspectiva parcelada o parcial. Y, por otro lado, la propuesta también intenta justificar por qué una Constitución tiene algo que hacer y cumple un rol importante en este problema y descartaría una interpretación que también ha estado en la discusión pública reciente, que es esta idea de que las constituciones no afectan la vida de las personas. En este sentido, lo que yo quiero sostener aquí, por supuesto como premisa, es que sí la afectan y en particular vienen afectando por omisión, en este caso en general, de manera muy particular la vida de las mujeres.

Entonces, en orden a la primera cuestión que ya esboqué, si uno mira la desigualdad de género en términos históricos, descubre precisamente estas interrelaciones que a veces no son tan evidentes en momentos o en sociedades en las que vivimos con cláusulas jurídicas que no excluyen a las mujeres de ciertos ejercicios, no las excluye formalmente, pero sí sabemos que producen una serie de impactos de género. Esto equivale a decir que producen efectos negativos en la vida de las mujeres por mucho que esas cláusulas no digan necesariamente (como decían las cláusulas antiguas) que las mujeres no pueden realizar una serie de actividades.

Esto tiene que ver con algo que queda bien trazado, me parece a mí, si uno mira una serie de imágenes de las discusiones políticas que han hecho difícil que las democracias traten a las mujeres como verdades ciudadanas. Las imágenes que tienen en pantalla (*ver imágenes en el video de esta presentación*) dan cuenta de las discusiones sobre sufragio, las antiguas discusiones del siglo XIX pero que se van a extender hasta la segunda mitad del siglo XX, en que realmente se otorga el sufragio con carácter universal a las mujeres. Y vamos a

observar que toda esta discusión, como recordaba la diputada Ossandón, de que si las mujeres entran a la política se produce una especie de distorsión o impacto negativo en la familia, en el espacio privado, ha sido un imaginario, una cuestión que ha estado muy presente como un obstáculo.

Esa es la razón por la que las mujeres han ido ampliando el concepto de democracia, y aquí recojo una conocida frase de Julieta Kirkwood, una feminista de la década los ochenta, muy conocida, en el sentido de cómo la democracia necesariamente se debe extender en el país y en la casa.

Luego he puesto una lámina que nos recuerda que la posibilidad de que las constituciones integren lo que les pasa a las mujeres ha sido una posibilidad más bien escurridiza, una posibilidad que no se les ha asegurado a las mujeres. Como se ve en una de las láminas, se muestra una demanda por introducir una cláusula específica la igualdad de género en la Constitución de Estados Unidos que data de la década de 1920. De hecho, están transmitiendo una serie por estos días en el cable que se llama "Mrs. America" que toca precisamente cómo se intentó levantar una enmienda para reconocer específicamente la igualdad de género en la Constitución de Estados Unidos, cuestión que finalmente no se logró aprobar y que, de hecho, no se ha aprobado hasta el día de hoy, para ver cómo esa idea de que las mujeres estamos reconocidas en las constituciones no es algo que podamos ratificar en los hechos, no solo en Chile, sino en el resto del mundo. Y las mujeres han ido reclamando también que esa posición social de estar en lo privado sea reconocida como una posibilidad que genera también una cierta posición política, que lo que ocurre en lo privado es también una cuestión de orden político.

Esto es lo que hemos visto en Chile y les muestro simplemente las imágenes que ustedes ya conocen (ver imágenes en el video de esta presentación), cómo las mujeres han salido a la calle. Se habló de una revitalización del movimiento feminista, de una cuarta ola no solo en Chile sino en el mundo, pero con una demanda muy clara, que es la demanda de reconocimiento de la participación política -ya lo recordaba también la diputada Ossandón-, que se fraguó finalmente en una regla que fue resistida, pero que logró cristalizarse como una regla que garantiza para la Convención Constitucional una integración paritaria. Y aparecen todos estos eslóganes: “No sin nosotras”, “Sin mujeres no hay Constitución”, “Democracia en el país, en la casa y en la cama”, es decir, una reconfiguración del concepto de democracia que pretende extenderlo al terreno de lo privado.

Y esto es así porque lo que sabemos en evidencia social, en estudios sociales, es que lo que le pasa a las mujeres en el espacio privado (y lo hemos constatado de nuevo de manera muy fuerte durante la pandemia) es que las mujeres tenemos más cargas de gestión, del cuidado, del trabajo doméstico y esa sobrecarga se traduce en problemas, en pérdida de oportunidades en el ámbito del espacio público, no solo el espacio político, sino también el espacio social. Las cifras de inserción laboral en el caso de las mujeres suelen ser más bajas. En el caso chileno eso ha sido crítico, hemos retrocedido durante la pandemia. Sabemos que tenemos brechas salariales bien consistentes, es decir, que no logran cerrarse. Tenemos menos presencia de mujeres en todos los espacios de poder, no solo en los espacios de poder político, en las universidades, en las rectorías, en los directorios de las empresas -como decía la diputada Ossandón-. Y esto es una constante no solo en Chile, sino que en el mundo. Y esto nos

habla de un problema estructural.

Entonces, vuelvo a la pregunta que planteaba inicialmente: ¿Puede una Constitución servir para transformar el sistema sexo-género?, que es básicamente esta idea de que existe un conglomerado, una especie de tejido de cuestiones de carácter social, cultural, institucional, que se van superponiendo y terminan generando que las mujeres sean más vulnerables a la discriminación, a la violencia, a la degradación en términos simbólicos; que nos cueste más en términos muy sencillos, por ejemplo, que nos tomen en serio, incluso en la vida profesional, ya que no basta con que una tenga grandes credenciales académicas o sea una persona muy trabajadora para que eso sea reconocido. Esa experiencia de degradación es más frecuente en la vida de las mujeres que en la vida de los varones.

Entonces, ¿puede hacer algo la Constitución para cambiar ese estado de cosas? Esa es la pregunta. Yo diría que sí, porque la Constitución fija las grandes pautas sociales, los grandes arreglos sociopolíticos en una determinada comunidad y, por lo tanto, la Constitución establece no solo una especie de ruta simbólica, sino bases materiales para que las mujeres tengan mejores oportunidades para participar en la formación de políticas públicas, de normas jurídicas, y esas democracias, entonces, empiezan a beneficiar de la misma manera a hombres y a mujeres.

Lo que sí hay que tener en cuenta es que dando por supuesto -y yo creo que hay elementos para decirlo, sobre todo en el constitucionalismo contemporáneo- que la Constitución es una norma viva, que es norma jurídica que se aplica en cuestiones concretas (no por casualidad buena parte del trabajo judicial hoy día se lo llevan las cortes decidiendo recursos de protección, que son

acciones constitucionales), la cuestión no es tanto si la Constitución puede servir, sino qué estrategias constitucionales pueden servir para ese proyecto que hemos visto que es difícil de realizar.

Yo creo que deben ser múltiples las estrategias (el primer ponente ya me hizo el favor de delinear algunas). Pero yo más bien identificaría áreas.

Por supuesto que la Constitución debe ser capaz de estabilizar la presencia de las mujeres en los procesos de decisión política, en particular. Pero yo diría no solo en los procesos de decisión política, sino en los ámbitos de decisión de poder social: las empresas, las universidades, etc., son lugares donde también se afecta la vida de las personas y, por lo tanto, tampoco debieran quedar inmunes. La cuestión es cómo luego se establece un principio de paridad general, un principio de paridad solo en el poder político, son cosas que se pueden discutir, pero hay que partir de la base de que es necesario avanzar en ese sentido.

El reconocimiento de que no todas las mujeres están en la misma posición de vulnerabilidad. Hay mujeres que son más vulnerables que otras: las mujeres indígenas son más vulnerables que otras; las mujeres migrantes son más vulnerables que otras mujeres; las mujeres pobres en general son más vulnerables. Eso que en teoría feminista se llama la “interseccionalidad”, en mi opinión, debiera quedar recogido en la Constitución. Podríamos quizás utilizar otro término, pero tendría que estar el espíritu de esa idea.

Las cuestiones del cuidado. Las mujeres no solo cuidan, se embarazan, también trabajan. No solo cuidan a sus hijos, cuidan también a las personas mayores. Son las que integran la mayor parte de los servicios de cuidado en los hospitales, lo sabemos ahora. El cuidado en nuestras sociedades está en las espaldas de las mujeres, y eso debiera

ser reconocido también como una forma de dependencia que integrara lógicas de nuestras constituciones.

La violencia que sufren nuestras mujeres también debe ser reconocida, porque todas las cifras nos indican que las mujeres sufrimos más violencia y más tipos de violencia que otros colectivos.

Y, para terminar, por supuesto que en Constitución debiera quedar escrita en términos neutros, verdaderamente neutros desde la perspectiva de género. Esto no equivale a decir siempre “la presidenta” o “el presidente”, lo quiero aclarar. Podrían utilizarse expresiones neutras, como la ciudadanía, la presidencia, el Poder Judicial, la judicatura. Afortunadamente, el castellano es un idioma muy rico en expresiones y permite hacer esos ejercicios. Pero lo que debiéramos abandonar es esta idea de que cuando hablamos de los hombres, los trabajadores, el Presidente de la República, etc., estamos hablando de toda la especie humana, porque eso no es así y eso produce problemas simbólicos y problemas prácticos en la aplicación de esas normas jurídicas.

Muchísimas gracias.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctora Yanira Zúñiga, por su exposición.

A continuación, vamos a hacer una pregunta para ambas expositoras y les daremos un máximo de cinco minutos para que nos presenten sus reflexiones al respecto: ¿Ha cumplido nuestro país con su deber de promoción para que mujeres estén presentes en cargos de elección popular? ¿Es suficiente la ley de cuotas?

Le damos la palabra en primer lugar a la diputada Ximena Ossandón.

Diputada Ximena Ossandón Irarrázabal

Si bien es insuficiente la ley de cuotas, es un comienzo. Solo los resultados finales van a decir si es suficiente o no, porque acuérdense de que la ley de cuotas tiene una cantidad de años, no es para siempre. Así que yo creo que sí, vamos caminando, vamos caminando lento. Efectivamente, somos un país que ha partido tarde en esta materia, pero vamos caminando. Que ha costado muchísimo, ha costado muchísimo, porque nuestra gran mochila es cultural, es muy cultural. Y ustedes saben que las leyes ayudan, van de alguna manera pavimentando el camino, pero la cultura demora muchos años en cambiar. Yanira hablaba del tema de la violencia: ustedes saben que las personas más pobres de nuestro país normalmente son mujeres, del 40 % más pobre el 80 % son mujeres, y la mayoría de ellas son jefas de hogar.

Entonces, tenemos entonces una tarea gigante. Las menos capacitadas en este país también son las mujeres; las que cuidamos a los adultos mayores, a los niños, a las familias son las mujeres.

De verdad siento que desde hace un tiempo a la fecha las mujeres estamos más empoderadas, estamos más organizadas. Yo siempre me he definido feminista, pero no feminista radicalizada, bajo ninguna circunstancia, pero de 10 causas del movimiento feminista yo al menos defiendo 8.

Creo que hay un tema tremendo de injusticia que se ha dado históricamente no solo en Chile. Cuando uno empieza a leer la literatura y ve que las primeras mujeres en la Edad Media pedían ser educadas, o sea, pedían entrar a las artes. Luego viene la Revolución francesa, y a las primeras mujeres las guillotinan, y después las mujeres no son consideradas en el órgano que comenzó a mandar en Francia. Entonces, muchas veces hacemos la pega, pero después no tenemos los

resultados finales, y eso se ve muy claramente en política. Si les pidiera a todos los diputados varones que me nombren su equipo, la mayoría son mujeres. Uno va a las juntas de vecinos, donde también se hace política, y el 90 y tanto por ciento de las dirigentas son mujeres. Pero las mujeres, por un tema cultural, nos vamos quedando un poco pegadas, porque la sociedad no nos lo permite y porque también tenemos lo que se llama “techo de cristal”, y cuando tenemos una oportunidad la pensamos mucho; las que están casadas le preguntan al marido, le preguntan a la familia: “¿Qué voy a hacer con este adulto mayor que yo estoy cuidando?”, “¿Qué va a pasar con mis hijos?”. Son tantas las cosas que culturalmente nos preguntamos cuando tenemos un desafío adelante que es realmente impresionante.

A las personas que nos están escuchando y viendo me encantaría mostrarles un libro cuyo prólogo es de Michelle Bachelet, que se llama *Vayamos adelante*, escrito por Sheryl Sandberg. Es muy entretenido, de fácil lectura también. Al leerlo, en el fondo, uno se da cuenta de que lo que pasa en Estados Unidos también sucede en Chile y de que las propias mujeres muchas veces también somos bastantes machistas y nosotras mismas también nos vamos poniendo trabas para ir avanzando en nuestra vida.

El Estado debe garantizar que todas las mujeres puedan desarrollar sus potencialidades donde ellas quieran: la que quiere quedarse en la casa, fantástico; la que quiere hacer el mix entre política y la casa, fantástico; la que quiere ser cualquier cosa, que lo sea. El Estado, tal como ha sido un poco diferente con los hombres, tiene que ponerse el objetivo de que cualquier chileno o chilena -en este caso, estamos peleando por las mujeres- tenga esa posibilidad de desarrollar sus potencialidades donde esa persona quiera.

Les recomiendo este libro, que es muy entretenido, y para que vean que en todas partes se cuecen las mismas habas.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias por su respuesta, diputada Ossandón.

A continuación, daremos tiempo para que conteste la misma pregunta a la doctora Yanira Zúñiga: ¿Ha cumplido nuestro país con su deber de promoción para que mujeres estén presentes en cargos de elección popular? ¿Es suficiente la ley de cuotas?

Yanira Zúñiga Añasco, Universidad Austral de Chile

Yo creo que es bastante obvio que el cumplimiento, en el mejor de los casos, es parcial, por la obligación en el estándar internacional y uno podría decir que incluso implícita en los propios estándares internos. De hecho, la Constitución tiene una cláusula de igualdad, no es que no sea posible pensar la cuestión de la igualdad en la participación política como una dimensión específica de la obligación general de igualdad. Así que, lo mire uno como lo mire, yo creo que llega siempre al mismo resultado.

Y yo me atrevería a decir que ha cumplido de manera insuficiente y que el dispositivo de cuotas que está vigente tampoco es suficiente para cumplir ese resultado quizás por tres consideraciones.

La primera consideración es histórica. Chile ha entrado muy tarde, si uno mira el contexto latinoamericano, en la discusión sobre cuotas políticas electorales. Argentina, Costa Rica tienen cuotas desde la década del noventa. Y la cuota chilena es muy reciente. De hecho, los números

muy por debajo que había tenido históricamente Chile parecían estar muy relacionados con que era uno de los pocos países de la región americana que no tenían algún dispositivo de cuotas. Entonces, por supuesto que hay un rezago que cuesta resolver fácilmente, porque hay un tiempo que ya no va a poder recuperarse en términos de la imposibilidad de participación que supuso para algunas generaciones de mujeres.

En segundo lugar, si uno mira específicamente la discusión en términos muy técnicos, la posibilidad de que los dispositivos de cuotas funcionen bien depende de cómo estén contruidos. La cuota chilena tiene algunos elementos positivos, por ejemplo, es una cuota cuyo incumplimiento implica la imposibilidad de presentar la lista electoral, y esta, entonces, es una sanción muy potente y, en ese sentido, genera incentivos para cumplir. Pero al mismo tiempo, como sabemos, la cuota no se proyecta sobre todas las elecciones y tenemos este desfase tan evidente entre los números que arrojó la última elección en el Congreso versus las elecciones municipales o las inscripciones que hemos visto recientemente para las elecciones próximas en otro tipo de cargos de representación popular.

Además, la cuota chilena tiene un gran problema: tiene un plazo de caducidad (algo de esto decía también la diputada Ossandón). Y ese es un dispositivo muy raro. Las cuotas están pensadas siempre como provisionales, pero ponerles una fecha como si tuviera uno una bolita de cristal para determinar cuándo se van a producir ciertas condiciones es un dispositivo a lo menos anómalo.

Para finalizar, la tendencia -y en Chile ya hemos visto parte de esa tendencia en la discusión constitucional- es a sustituir las cuotas por un principio de paridad, que opera con lógicas no

provisionales, sino como un principio de repartición permanente del poder, como hoy día está instalado en otros textos constitucionales, como el francés, o en algunas leyes a nivel electoral local, como es el caso de Costa Rica, que también cambió de un dispositivo de cuotas a un dispositivo de paridad. La paridad, entonces, es una manera de pensar la participación política de forma mucho más potente, asumiendo que las mujeres simplemente tienen derecho a estar en el poder porque ese poder nos pertenece a todos y a todas porque el pueblo está compuesto por hombres y mujeres en partes iguales, que es distinto a la idea de ustedes de tener una medida correctiva de igualdad que dure cierto tiempo y después la remueve. Por eso digo que la lógica de las cuotas, que viene de un dispositivo antidiscriminatorio, no es exactamente la misma lógica que la de la paridad. Y hoy día las discusiones, tanto en Chile como en otros sitios, están dándose más bien en términos de paridad.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctora Yanira Zúñiga.

A continuación, a ambas expositoras les daremos unos minutos finales.

Diputada Ossandón, tiene la palabra.

Diputada Ximena Ossandón Irarrázabal

Quiero agradecer la instancia; creo que ha sido muy interesante.

Claramente, vamos a tener mucho que hablar, que discutir y que consensuar en esta materia.

Yo quiero decir una cosa muy general, dado que estamos en un clima bastante crispado, estamos todos nerviosos con el tema del plebiscito, con el tema de la paridad, etcétera.

Yo creo que no sacamos nada con cambiar todas las instituciones, todas las estructuras, todas las leyes si las personas no cambiamos. La cantidad de femicidios que estamos teniendo es realmente inusitada. Siempre estamos pendientes. Pero tampoco somos tanto tema: salen los femicidios pero mueren al poco tiempo y seguimos pegados en la acusación constitucional, en lo relativo al río Mapocho. Es decir, el tema no cala profundo. Y hemos tenido en la última semana acontecimientos que han sido brutales: una chiquilla en Coyhaique violada y acuchillada 74 veces; después encontramos el cuerpo de otra mujer que estaba desaparecida hace noventa días. Y así, suma y sigue. Está lo ocurrido con Gabriela Marín, que fue violada y torturada y después ella se suicidó. Y los procesos no llegan a curso porque los fiscales no hacen la pega.

Entonces, no sacamos nada con cambiar nuestra Constitución, toda nuestra estructura si los seres humanos no cambiamos. Creo que ahí tenemos una labor superimportante. Y en esto reconozco -yo soy una persona cristiana- que el papa Francisco hoy día está dando pero perfecto en el clavo cuando publica una encíclica que habla sobre la fraternidad, porque yo creo que todo el mundo cambiaría, tendríamos mucho mejor relación, las cosas no pasarían si realmente existiera la fraternidad.

Quiero terminar diciendo que a mí me parece muy bien cómo termina el cuadro cuando dice que “varón y mujer son iguales ante la ley”. Eso es lo que debería decir. Y tal vez eso nos va a abrir un flanco, porque tenemos que ser iguales pero la

ley también nos debe proteger, pues nosotros en ciertas materias igual tenemos ciertas capacidades que son superiores a las de los hombres, pero también tenemos otras ciertas debilidades.

Entonces, vamos a llevar adelante una tremenda y rica conversación sobre esta materia. Pero, claramente, yo espero que en el corto tiempo esto sea historia y que nuestra cultura cambie, y que a los hombres y a las mujeres se nos reconozca la misma dignidad, más que la igualdad, porque somos de igual dignidad y yo no tengo ninguna duda en esa materia.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, diputada Ossandón.

A continuación, damos sus minutos finales a la doctora Yanira Zúñiga.

Yanira Zúñiga Añasco, Universidad Austral de Chile

Yo quisiera retomar algo que dijo el Decano que me pareció muy interesante en su exposición a propósito de la coincidencia o no de los dos temas, y para hacer una conexión también con el segundo panel. Hay una creencia que uno debiera abandonar en términos de que lo único que importa para la protección de los intereses de personas que no han sido muy incidentes (ya sea que se llamen grupos en desventaja, discriminados, oprimidos, etc., hay toda una terminología) es la cuestión de los derechos.

La cuestión de distribución de poder siempre ha estado en las constituciones al servicio de la garantía de los derechos y de otros valores sociales. Con ello quiero decir que me parece muy interesante la posibilidad de empezar a

pensar qué tanto esos otros temas -por ejemplo, la descentralización- impactan también la vida de las mujeres. Qué tanto podría favorecer mantener un sistema presidencial o no a las mujeres son discusiones que se hacen al margen de los impactos de género, y deberíamos acostumbrar a pensarlos en términos distintos.

Eso es un gran desafío, porque no lo hemos hecho hasta ahora y tenemos poca información disponible. Quizás es un desafío también para las universidades demostrar hasta qué punto las redistribuciones de poder territorial o de otras lógicas de poder, por ejemplo, mayor participación en modelos de democracia directa, pueden favorecer o no la vida de estas personas. Entonces, yo llamaría a no pensarlas como cuestiones aisladas. Yo sé que algunas de estas cuestiones de distribución de poder son vistas como más áridas, más técnicas, menos políticas, pero la verdad es que están al servicio también de las garantías de los derechos de las personas. Así que mi llamado sería a tratar de mirarlas en conjunto y a ver cómo esa distribución del poder en Chile, que es toda una ingeniería propia, debe estar conectada también con la necesidad de satisfacer buena generación de políticas públicas, buena alimentación de evidencia en el marco de esas políticas públicas y redistribución en distintas dimensiones del poder social para garantizar democracias con cuotas de participación más estables de la ciudadanía.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctora Yanira Zúñiga.

A continuación, daremos sus minutos finales al investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional don Jaime Rojas.

Jaime Rojas Castillo, Biblioteca del Congreso Nacional

Yo quiero específicamente agradecer la oportunidad de participar en este panel, por encontrarme con la profesora Zúñiga. Cuando uno hace sus estudios lee sus artículos, por lo que realmente compartir con ella ha sido un privilegio. También, a la diputada Ossandón por toda su reflexión, que ella la ve desde el punto de vista más político de la contingencia diaria, un poco de la investigación de la academia.

Y quisiera reflexionar en el sentido de que nosotros, los varones, tenemos que acostumbrarnos a la igualdad. Esta es una exigencia ética, una exigencia más allá de la norma jurídica. Nosotros no podemos pretender mantener nuestros privilegios, sino que, al contrario, nuestros privilegios tienen que ser en igualdad de condiciones, que las mujeres estén representadas en todas las instancias de participación, en todas las instancias de dirección. Y por eso es muy importante cuando uno ve los directorios de universidades, cuando uno ve los decanos, los rectores, uno se da cuenta de que en definitiva algo pasa ahí; y eso para un varón no puede estar lejano, no puede estar ausente, es realmente importante.

Por eso la nueva Constitución es importante, porque si bien no soluciona todos los problemas, sí produce un efecto, que es el efecto de irradiación, ya que todas las normas que se dicten jurídicamente tendrán que estar de acuerdo con la Constitución. Y ya se buscarán las fórmulas para garantizar derechos. Y también hacer una referencia explícita al derecho internacional de los derechos humanos. No hay que pensar que cuando nosotros invocamos al derecho internacional de los derechos humanos, a los órganos internacionales de protección, estamos afectando nuestra soberanía. Al contrario,

lo que estamos haciendo específicamente es hacer aquello que nosotros dijimos: que ustedes se preocupen de estos temas y nos digan, nos guíen, nos apoyen, porque el primer deber del Estado es garantizar los derechos de sus ciudadanas y sus ciudadanos.

Muchas gracias por esta oportunidad.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias por sus palabras Jaime.



Diputado
Iván Flores García

Distrito N° 24
Región de Los Ríos

PANEL 2

DESCENTRALIZACIÓN AL PROCESO CONSTITUYENTE

Patricia Toledo, moderadora

A continuación, daremos inicio al segundo panel, denominado “Descentralización al proceso constituyente”.

En primer lugar, dejo con ustedes a Iván Flores García, diputado por el vigésimo cuarto distrito, de la Región de Los Ríos.

En primer término, quiero saludar a mi *alma mater*, a través del Decano que nos ha recibido y a través de ti, Patricia, como moderadora. Pero también quiero agradecer a Jaime, por cierto, a Carolina Salas, de la Biblioteca; a Fabiola Barahona, de la Academia Parlamentaria; a Pepe Ávalos, de las universidades regionales. Ojo, que son la gran mayoría. Ya perdí la cuenta, pero creo que son 28 o 29 universidades del Cruch donde la presencia regional de los centros de estudios superiores hoy día son la mayoría nacional, y no en número, sino que además en el número de publicaciones y en la presencia en el mundo de la investigación, de la docencia, de la vinculación con el medio. Tenemos universidades completas y complejas. Felicidades a estas actividades. Y, por cierto, felicito a Ximena, mi colega, y a la profesora Yanira por sus exposiciones.

Yo quisiera, más allá de iniciar un análisis desde los desafíos constitucionales, relevar lo que ha sido el mes de octubre para las chilenas y los chilenos. Octubre, sin duda, es un mes muy especial. Primero,

porque el 5 de octubre retomamos la democracia y casi todas las libertades. Construimos un pacto social amplio que tenía que dar cuenta del fin de un régimen dictatorial y el paso a un régimen en donde teníamos el deber ético de entre todos generar las condiciones para construir efectivamente una democracia y un marco que se pudiese desenvolver en libertades. Construimos, en realidad, una forma de ver la democracia y la libertad, y ya veremos si le achuntamos o no le achuntamos. Luego intentamos retomar la reinserción del país en este proceso de consolidación democrática, y logramos acuerdos con el mundo. Creamos una infraestructura social y una infraestructura productiva, recreamos o potenciamos, y esto con el concurso, ahora sí, de la mayoría de los ciudadanos.

Pero en este proceso de treinta años que llevamos ya nos fuimos desbalanceando. Dejamos, en primer lugar, la mística de la unión y nos empezamos a parar por sobre nuestras diferencias. Yo fui partícipe de la campaña del No, en donde el Sí y el No estaban en pugna para ver si teníamos un proceso democrático y de libertades o no. Y ahí no había diferencias, teníamos un propósito y un objeto común como país, ese era el punto. Y en la medida que fuimos avanzando en esta búsqueda democrática nos fuimos alejando de esta mística. Dejamos detrás la urgencia de juntarnos y la empezamos a cambiar por las particularidades, las particularidades de nuestra organización en la que trabajamos, en la que participamos; en la particularidad de nuestros partidos políticos, y en la particularidad del “yo”, del “yo mismo”.

Fuimos dejando de lado, estimadas amigas y estimados amigos, la cultura de la solidaridad por la debilidad en que se encontraba buena parte de la ciudadanía y la fuimos transformando por la cultura de la competencia. Y la competencia genera individualismo; no hay competencias colectivas,

las competencias son individuales. ¿Cómo me paro yo frente al otro que es el mismo yo? Es mi otro yo. Cuando yo dejo ver al otro como mi otro yo, como mi símil en términos de igualdad de oportunidades, comienzo yo a buscar destacarme en la particularidad, y eso es la antítesis de la solidaridad.

Y en esta carrera, entonces, nuestra urgencia comenzó a ser la propia individual y dejamos que el Estado permitiera cuestiones que hoy día nos estorban y nos violentan. Primero, ese individualismo, la excesiva concentración de la riqueza que hoy día exhiben algunas personas en Chile. Porque si la riqueza fuera chilena en general y pudiéramos tener métodos distributivos, sería fantástico, sería un país maravilloso si distribuyéramos la riqueza, y si a eso le ponemos espiritualidad, le ponemos arte, le ponemos la convivencia social sana, sería un país maravilloso. Sin embargo, la riqueza se concentró escandalosamente a mi manera de ver.

Empezamos a aceptar calladamente lo que decía el precio. Voy a decir una tontería, pero a mí me hizo mucho sentido, después, con el tiempo. Comenzamos a aceptar el precio como una cuestión indefectible, indiscutible. Empezamos a aceptar la boleta de cobro como una cuestión indiscutible: lo que me decía Falabella era lo que yo tenía que pagar y punto; lo que me decía Saesa, también; lo que me cobraban de precio por una caja de aspirinas era porque así era, y había que pagarlo; nadie discutió eso. Esa era la realidad, la realidad que construimos de acuerdo con nuestro marco normativo.

No alcanzamos a ver venir el crimen organizado de cuello y corbata, el crimen organizado de la colusión, uno de los peores crímenes. Concordaremos, creo yo, en que el peor crimen que se cometió fue

la colusión de los remedios, donde los adultos mayores, que a duras penas -no digo que terminan el mes, porque no lo terminan- sobreviven alimentándose con la pensión que ya sabemos que reciben, tenían que gastar el 30 o hasta el 50 % de sus ingresos para comprar remedios. Y si estos medicamentos eran subidos a dos o tres veces el valor internacional medio real, lo que estábamos viendo era un crimen organizado para fregar a los que están más fregados, y creo que ese es de los peores crímenes que se pueden cometer.

No vimos venir esta distorsión que hay en nuestro sistema tributario, en que los más pobres pagan todos los días y a cada rato el IVA en el paquetito de té, en el paquetito de hierba, en el quintal de harina o en el kilo de azúcar, mientras se perciben grandes beneficios cuando se invierte en la bolsa o en los paraísos fiscales.

Por lo tanto, ese desbalance que nosotros mismos fuimos creando con el marco constitucional no lo vimos venir. O las ganancias sin límites. O, sencillamente, los megafraudes. Yo trabajé algunos años fuera de Chile y siempre decía: "en mi país no pasa", no me cobraban 5 dólares por circular porque el policía me paraba y tenía que pagarle 5 dólares, daba lo mismo si tenía los neumáticos buenos, malos, no, no pasaba. Lo que ocurrió fue lo que saltó a la luz hace un par de años, un par de meses, un par de días: el Milicogate, el Pacogate, el financiamiento irregular de la política, la organización institucional para delinquir, en donde los sistemas de control y las instituciones establecidas para llevar adelante los controles de los procesos administrativos que corresponde hacer no funcionaron, estaban llenas de perforaciones y de protecciones.

Presenté un proyecto el año pasado, que todavía anda dando vuelta por ahí, que tenía que ver

con el fin del secreto dentro de las instituciones policiales. ¿Por qué? Porque dentro del Código de Justicia Militar el concepto de secreto no solo alcanzaba a los pertrechos, a la tecnología militar o a las zonas de seguridad y de inteligencia, sino que afectaba a la dotación, o sea, ¿es secreto saber cuántos carabineros tenemos, dónde están? Uno puede entender que haya razones respecto de algunas unidades policiales. Pero cuando el Estado de Chile, con un tremendo esfuerzo, financiaba 65.000 carabineros, resulta que en la práctica había 58.000, es decir, había 7.000 que nunca existieron. Y esa plata iba a parar a una cuenta paralela, porque Contraloría no tiene potestad para actuar en un régimen de secreto.

Bueno, todas estas cositas que uno empieza a juntar definitivamente deben estar consagradas en la Carta Fundamental y no dejadas al arbitrio de un gobierno, cualquiera que sea. Yo hoy día soy de Oposición, pero en la Administración anterior era de gobierno y también se metieron las patas, también se dejaron de hacer cosas que debieron haberse hecho, y hoy día tenemos una oportunidad maravillosa de hacerlo.

Nos fuimos transformando en una sociedad con enormes diferencias, en una sociedad que daba poca esperanza. Y mira lo jodido que es hablar de que los jóvenes van teniendo poca esperanza, porque si no, no les queda otra que patear piedras. Nuestro artista González lo dijo hace mucho rato. O sea, vamos pateando piedras por las calles porque perdemos la esperanza de la oportunidad, porque las puertas no están abiertas para todo el mundo, por mucho que las toques.

Se empezaron a generar demasiadas incertezas laborales. ¿O alguien me va a decir lo que la ley prohíbe y que se sana con la Ley de Presupuestos respecto que no puede haber más del 20 % de

funcionarios públicos en condiciones precarias para que puedan tener la condición y la calidad de responsables administrativamente? Hoy día tenemos casi un 80 %, 78 % de funcionarios públicos a contrata o a honorarios, que no tienen derecho a vacaciones, que no tienen derecho a una previsión si no se la agencian por ellos mismos. Tenemos un paro en el Hospital de Valdivia, pero ese paro puede generalizarse en cualquier momento en todos los hospitales de Chile, porque buena parte de la planta que hoy día está conteniendo la pandemia a puro pulmón está contratada como servicios externos. ¿Cómo vas a contratar externamente a una empresa y no contratas personas? Y dentro de esta empresa externa hay auxiliares, hay aseadores, hay médicos, hay enfermeras, hay administrativos, hay de todo, y los contratan externamente.

En este transitar nos fuimos transformando en un país de cifras promedio (porque ni siquiera usamos la moda como término estadístico). Y se mide todo en promedio. Tenemos un ingreso per cápita promedio de 25.000 dólares, y mucha gente pregunta dónde están sus otros 20.000. Tenemos un país promedio con indicadores que no dan cuenta de la desigualdad y del desequilibrio interno. Utilizamos promedios. Y los organismos internacionales caen en el mismo vicio, o capaz que lo crearon.

Ya hablé de la privatización de los servicios. Hay que asegurar que los derechos de acceso sean de valor justo. Y aquí podríamos hablar tres días del valor justo y de los derechos de los consumidores, o de los bienes públicos. Cuando estudié la primera vez en la Universidad Austral mi profesor de economía me decía que había bienes que no tenían precio porque no se tranzaban en el mercado. ¿Cuáles eran los bienes que no tenían precio? El agua, el aire, porque era excesivamente abundante

y, por lo tanto, era infinito. Eso fue hace cuarenta años, cuando estudié. Hoy día vemos que el agua es privada y tiene precio. Espero que el aire no, porque ahí sí estamos fritos, independientemente de que lo vayamos hipotecando todos con nuestros comportamientos.

Entonces, nos fuimos transformando en un país de cifras, pero de las cifras gruesas, de la macro: buen crecimiento, buen ingreso per cápita, buenas causas de muerte. “¡Qué orgullo! ¡Nos morimos los chilenos igualito que los alemanes y que los gringos!: accidentes traumáticos, cardiovasculares o cáncer producto de la longevidad”. O sea, podemos sentirnos felices porque nuestra gente se muere igual que la de los países desarrollados y no de diarrea o de neumonía, como se mueren en los países más pobres del mundo. Son indicadores gruesos.

¿Dónde tenemos el problema? En el microdato, en el dato que tiene que ver con el ciudadano y con la ciudadana, el que es capaz de percibir dónde está la gente pobre, dónde está la gente que no tiene acceso, dónde está la gente que es postergada. ¿O me van a decir que en el manejo de la pandemia no se dieron cuenta? Como dijo el exministro Mañalich, no sabía que había una realidad de hacinamiento y de pobreza ahí mismo, en Santiago, y que, por lo tanto, las políticas que determinaron del desconfinamiento parcial, donde hasta aquí llega una comuna y empieza la otra, no se daba cuenta de que había comunas en que la gente tenía comida en la despensa, más de un vehículo y, por lo tanto, podía desplazarse. ¿Y qué pasó después, cuando el virus se arrancó a la comuna pobre, en que la gente se mueve en micro, no tiene nada en la despensa y debe salir a ganarse las 3 luquitas diarias vendiendo Super 8 o florcitas en la esquina, y tenía que regresar a su casa en una micro repleta, atiborrada, o en el Metro, que fue el principal foco

de contagio? Se arrancó el virus, pues, y se saturó el Hospital San José, y hubo gente diecisiete horas arriba de la ambulancia. ¿No se daba cuenta el Estado? Ya no le echo la culpa solamente al ministro Mañalich. ¿Nosotros no nos dábamos cuenta, en una situación crítica como la que nos está tocando vivir, de esta desigualdad que nosotros generamos producto de que la Constitución no garantiza los derechos, sino que los deja a cargo de las leyes y de los reglamentos por los cuales interpretamos la Constitución? ¡Ese es el tema de fondo! ¡Así de simple!

En los problemas de la micro, ¿qué es lo que tenemos hoy día? Yo sé que me van a retar, Patricia, quienes organizaron porque me salí del tema. Pero les juro por Dios que lo escribí, aquí en mis manos lo tengo escrito. Lo que estoy diciendo no tiene nada que ver con lo que escribí, pero sentí que debíamos ligarlo con el tema de fondo. ¿Por qué tenemos el más alto nivel de endeudamiento familiar de Latinoamérica? Y esto no es de ahora, viene de principios de los noventa. Recuerdo que lo dijo el Ministro de Hacienda del primer gobierno en democracia, Alejandro Foxley, quien señaló: “Cuidado, porque el plástico está endeudando a la gente”. Se refería a las tarjetas. Hoy día tenemos el país más endeudado de América, y entiendo que doce veces más endeudado que la nación que nos sigue, que era Argentina (hoy día Argentina empieza a fregarse). Somos uno de los países con mayor inestabilidad laboral y con bajos ingresos respecto a los trabajos que la gente nuestra hace. Recibimos un bombardeo cotidiano del sistema comercial y que hace que el consumismo siga creciendo independientemente de que no tengamos plata para pagar las cuentas. Las comunas ricas versus las comunas pobres, de lo que ya estaba hablando, que significó el comportamiento y el resultado de la pandemia, o la precariedad en la seguridad y en

la convivencia social.

No voy a entrar en el problemón que tenemos respecto al narcotráfico, en donde se ha capturado, se sigue capturando y se va a seguir capturando a los jóvenes de la mayoría de nuestros barrios humildes en las trescientas cincuenta y algo comunas de nuestro país.

También está el financiamiento irregular de la política. O la falta de inclusión de las personas con discapacidad que son el 20 % de la población nacional. Y podemos hacer una larga lista de barreras que no están contenidas en la Constitución ni tampoco tenemos ni siquiera leyes que permitan asegurar el combate a esa discriminación.

Yo partí diciendo que octubre era un mes especial porque todo lo que les dije es lo que intentamos construir desde el 5 de octubre, cuando recuperamos la democracia.

Pero el modelo, el pacto social que hicimos el 5 de octubre cuando recuperamos la democracia se nos vino al suelo también en octubre. Se nos vino el 18 de octubre al suelo con el estallido social, y nos reclamaban los treinta años. El 20 de octubre, dos días después, siendo yo Presidente de la Cámara y Jaime Quintana, del Senado, partimos a La Moneda a hablar con el Presidente de la República, y le dijimos: “Presidente de la República, cambiaron las prioridades; la prioridad hoy día es una nueva Constitución, para que dé garantías, para que estas cosas no sigan pasando”. El Presidente no lo escuchó, lo voy a decir con franqueza. Lo señalé al salir de La Moneda, esto no es ningún secreto, no es ninguna deslealtad. Y por esa razón el 29 de octubre formamos el 2+2, los dos Presidentes de las dos Cámaras, los dos Presidentes de las Comisiones de Constitución, Felipe Harboe y Matías Walker, y partimos con el proceso constituyente. Los alcaldes vinieron después y no pudieron hacer

el plebiscito porque la Constitución no lo permitía, tuvimos que hacer una reforma a la Constitución.

Y ahora vamos a tener el 25 de octubre. Y el 25 de octubre viene lleno de desafíos.

Voy a cerrar con una sola cosa: si no entendemos en este país que la descentralización es el sinónimo en la búsqueda utópica de la democracia plena, jamás vamos a poder siquiera pensar en la descentralización plena. La descentralización no es sino un concepto que le entrega poder a la ciudadanía, a la ciudadanía informada, a la ciudadanía organizada, a la ciudadanía empoderada, a la ciudadanía que va a poder participar cuando se vincule su decisión con las decisiones de las autoridades. Esa es la verdadera descentralización, no como pensamos: “vamos a poner una oficina de Impuestos Internos”, “vamos a poner esto otro”. No, eso es desconcentración administrativa pura y simple. Estamos hablando del concepto de empoderar a la comunidad. Pero para eso necesitamos una comunidad que reciba educación cívica de verdad, reciba información y se comprometa, porque los derechos y deberes también están desbalanceados en Chile.

Muchas gracias.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, diputado Iván Flores, por su exposición.

Para finalizar este segundo panel, dejo con ustedes al doctor Felipe Paredes Paredes, profesor auxiliar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.



Felipe Paredes Paredes,
Universidad Austral de Chile

No quisiera partir sin expresar mis agradecimientos a la organización, a la Honorable Cámara de Diputados, a la Biblioteca del Congreso, a la Academia Parlamentaria, a la Agrupación de Universidades Regionales, que hace un trabajo tan importante, y a todas las personas que están compartiendo conmigo esta tarde. También les mando un saludo a todas las personas que nos siguen desde casa y en especial a quienes nos siguen en lengua de señas.

Quiero tomar varias de las invitaciones que se han hecho durante esta tarde. La invitación del Decano y que también complementaba la profesora Zúñiga, en el sentido de pensar los temas conjuntamente, que efectivamente tienen mucho en común. Y también la invitación que hacía el diputado Flores. Mientras el diputado Flores hablaba yo pensaba que en algún sentido las circunstancias en que nos ha puesto la pandemia, de estar haciendo estas actividades a través de estos medios informáticos, lo que genera es que está quedando un testimonio muy grabado, muy importante de un momento histórico del cual yo me siento privilegiado de poder formar parte. Creo que es un momento histórico para nuestro país y quizás lo vamos a poder ver en unos años más y ver todas las conversaciones que efectuamos en la antesala y no tengo la menor duda que durante todo su desarrollo.

En ese contexto, el tema que me gustaría poner sobre la mesa es uno respecto del cual tenemos una deuda histórica muy grande en nuestro país. Y me parece que, a pesar de que ha sido un tema poco vistoso en el contexto del estallido social y en la discusión que se produjo después del estallido social, creo que es un tema de primera importancia. Y eso uno lo puede mostrar con datos duros. Yo simplemente quiero traer aquí un par de ejemplos. Datos hay muchísimos, pero déjenme presentarles un par de ejemplos que permiten mostrar la

importancia de esto y cómo la cuestión del diseño de las instituciones y la distribución del poder a lo largo y ancho del territorio tiene que ver e impacta directamente con la cuestión de la igualdad.

El informe *Cómo es la vida en tu región*, de la OCDE, es un estudio que se elabora anualmente sobre la base de diez categorías: educación, medioambiente, acceso a servicios, participación ciudadana, salud, esperanza de vida, trabajo, ingresos y seguridad. Y evalúa los distintos países de la Organización de 0 a 10, siendo 0 la nota más baja y 10, la más alta. En el fondo, lo que la cifra refleja es la brecha entre el centro político y los territorios subnacionales, llámense estados, provincias, regiones, comunas. Traigo aquí los datos del informe del año 2018. Y fíjense que la nota que obtiene Chile, el promedio, es 0,9 de 10, y se sitúa, después de México, como el segundo país más desigual de la Organización. La cifra de 0,9 es el promedio del país, pero las dos regiones que están peor situadas, la de La Araucanía con un 0,6, y la del Maule con un 0,5, probablemente tengan los puntajes más bajos de las entidades regionales en todo el conjunto de países que forman parte de la Organización.

Otro dato tremendamente brutal. El informe sobre la brecha respecto a los estándares de gobernanza en la administración de infraestructura pública nos dice que en los países de esta misma organización el 60 % de la inversión pública, del gasto público, se lleva a cabo en las regiones, o sea, fuera del centro político. Pues bien, nuestras cifras alcanzan un 12 %. Eso muestra lo lejos que estamos de unos estándares en los cuales nos gusta vernos reflejados. Hay muchos números para compartir en esto. Yo simplemente quiero traerles dos ejemplos de índice y de una organización que pareciera ser que ha suscitado el consenso de que son estándares que hay que perseguir.

En ese sentido, pareciera bastante obvio, así como

también lo mostraba la profesora Zúñiga respecto del problema de género, aquí también los datos duros nos muestran una realidad descarnada. Y si pensamos que el proceso constituyente, tal como lo señalaba el diputado Flores, tuvo como origen una demanda de la ciudadanía por más y mejores derechos, pareciera ser que esa brecha se agranda en la medida en que nos alejamos del centro político y nos situamos en la periferia.

Yo simplemente lo que quiero hacer aquí es plantear tres preguntas para la conversación, que desde luego me gustaría que tuviesen alguna presencia en todo este proceso. Las preguntas son las siguientes:

¿Podría una eventual nueva Constitución ayudar al proceso de descentralización?

¿Cambiar el concepto de descentralización administrativa por el concepto de descentralización política sería realmente un cambio importante?

¿Existen ejemplos extranjeros a los cuales pudiésemos mirar y entonces intentar sacar algunas ideas para nuestra discusión?

Respecto de la primera pregunta, si puede ser incidente un texto constitucional, a mí me parece que desde luego lo es. La importancia, el simbolismo que supone la consagración constitucional de determinada idea creo que ha quedado demostrada entre nosotros, en el sentido de que cuando las cosas no se producen naturalmente los cambios constitucionales son dinamizadores tremendamente importantes para acelerar determinados procesos. Yo pienso que este es un proceso que se ha iniciado ya y que ha comenzado por obra de demandas ciudadanas. Dejando de lado el primer intento por avanzar en la descentralización (estoy pensando en el año 1991, cuando se crean los gobiernos regionales), traigo a colación el intento de la Presidenta Bachelet en

su segundo Gobierno por pensar un proceso de descentralización, en que se nombró una comisión que hizo una serie de propuestas. Esta comisión, del 2014, tiene un informe bien interesante, cuya lectura recomiendo. Pero no nos olvidemos que esto no fue casualidad, sino que fue consecuencia de una serie de movimientos ciudadanos. Acuérdense del movimiento ciudadano de Aysén; del movimiento ciudadano de Punta Arenas; de Chiloé; de la planta faenadora de cerdos en Freirina. Entonces, si bien las instituciones del Estado han reaccionado, yo diría que lo han hecho tarde y muy tímidamente. En ese sentido, yo creo que un proceso constituyente es una tremenda oportunidad para avanzar en este camino.

En segundo lugar, yo creo abriría nuevas perspectivas pensar en definiciones constitucionales que entreguen una información mucho más clara, que marquen un camino mucho más categórico a las instituciones del Estado, principalmente al legislador. En esto es bien importante cómo a partir del Texto Constitucional se pueden trazar las reglas para un proceso de descentralización. Las reformas constitucionales que se han logrado concretar, como la elección de los gobernadores regionales o el proceso de traspaso de competencias, es un proceso que hasta el día de hoy permanece en ciernes. Y mi impresión es que eso ha sucedido porque no se ha trazado claramente cuál es el contenido de las atribuciones y las competencias que deben ser transferidas a las regiones, nos hemos quedado en el plano de las definiciones generales. Solo un ejemplo: Chile es el único país del mundo donde existen gobiernos regionales que no gobiernan; los gobiernos regionales en realidad no tienen competencias de gobierno al día de hoy, sino que tienen competencias administrativas, lo cual obviamente es un contrasentido. Y desde ese punto de vista, tomando un poco la conversación que se

ha producido estos días en torno a si queremos o si necesitamos una Constitución minimalista o una Constitución que tenga más carne, yo creo que en esta materia necesariamente necesitamos una Constitución más robusta, que detalle con mayor precisión cuál es el derrotero que debe seguir este proceso.

Y en cuanto a la pregunta por los ejemplos extranjeros, yo creo que hay que mirarlo con cautela. Me parece que cada país tiene sus propios caminos, los procesos exitosos son de la más diversa índole, no creo que haya una única receta. Sí creo que lo que se puede encontrar en común en todos los procesos exitosos que han logrado transitar desde Estados centralizados construidos a la usanza del modelo napoleónico a modelos más equitativos desde el punto de vista horizontal es que tienen la gracia de que logran conjugar adecuadamente dos virtudes. La primera sería la humildad del centro político: a propósito de toda la discusión de los privilegios, un proceso de descentralización necesariamente supone que el centro político debe estar dispuesto a perder sus privilegios. Pero, en segundo lugar, este proceso no puede llevarse a cabo de forma exitosa sin otra virtud republicana, que es la responsabilidad: es evidente que tanto la manera en que se diseñan las atribuciones que serán entregadas a las regiones y a las comunas como la manera en que estas son ejercidas necesariamente deben tener impreso el principio de la responsabilidad.

Eso es lo que quería compartir con ustedes.

Muchísimas gracias.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctor Felipe Paredes, por su exposición.

A continuación, plantearé una pregunta que realizó nuestro público para ambos expositores. La pregunta es la siguiente: El proceso constituyente es la oportunidad para transformar los gobiernos locales tanto regionales como municipales. ¿Cuáles son las reglas fundamentales para un proceso de descentralización que ustedes consideran relevantes en una nueva Constitución?

Le doy primero la palabra al diputado Iván Flores.

Diputado Iván Flores García

Ya dije que el concepto más amplio de descentralización es y debe ser sinónimo de democracia, o sea, participación, vinculación de las decisiones de la comunidad organizada e informada, y que eso tiene ciertas exigencias.

Ahora, la Constitución -hablemos de la nueva Constitución- debe ser el instrumento que permita asegurar y salirse de la administración e incluso de la función de gobierno del gobierno de turno. Tiene que permanecer en el tiempo y ser efectivamente el piso de esta casa común que debemos construir entre todos. Pero ha de contener las particularidades, y aquí el profesor recién se refería al respeto de los territorios. Chile no es Bélgica, no somos una cosita redondita o cuadrada, como ustedes quieran homologarla, donde excepto algunas familias que se diferenciaban el resto es relativamente parecido. Nosotros tenemos particularidades desde los pueblos originarios -los nueve o diez, porque ahora estamos incluyendo a los selk'nam, definitivamente, espero-, que tienen una cultura, una forma, una cosmovisión distinta y que se refleja también en nuestra manera de producir; el propio cambio climático con toda la modificación territorial que está generando por la falta de agua; los sistemas de producción; el sistema marino, que está cambiando profundamente

producto de que somos uno de los diez países más susceptibles a los efectos del cambio climático, ¿no es menor! Eso tiene que estar asegurado en términos de reconocer las particularidades de los territorios. Yo recuerdo cuando fui jefe del Serviu, a principios de los noventa, la misma casa de vivienda progresiva era el mismo diseño para Arica y para Punta Arenas: en Punta Arenas no se construyó ninguna, porque la materialidad y el diseño no permitían que esa familia pudiera defenderse del clima.

En fin, hay que considerar la particularidad territorial. Y es la particularidad no solo de cómo producir, no solo de lo que significa la inclemencia a la intemperie, sino que tiene que ver con qué somos. Si somos gente que tenemos una cultura distinta al interior de Chile, que tenemos sueños distintos, desafíos distintos. Esa particularidad debe recogerla la Constitución y transformarla en una atribución de gobierno de los gobiernos regionales: primer respeto a las regiones. Bien lo decía el profesor Paredes: hoy día lo que nosotros tenemos son administraciones regionales.

Cuando la gente habla del gobierno comunal por los municipios, el municipio menos todavía. El gobierno regional por lo menos tiene la posibilidad de determinar algunas normas de ordenamiento territorial mínimo, pero las tiene: el municipio, ninguna.

Entonces, hablemos de gobiernos regionales. Si quieren, que Chile siga siendo un país unitario. Y en esto yo echo por tierra, pero de un paraguazo, esta campaña del terror respecto de la hoja en blanco. No es hoja en blanco. O sea, ¿vamos a definir si vamos a ser una república? No. ¿Vamos a definir si seremos una república democrática? Tampoco. Eso ya está listo, así que no partimos de cero. Partimos, probablemente, en una discusión en cuanto a si vamos a seguir teniendo un régimen tan

presidencialista como el actual o si distribuiremos la administración del poder y de las decisiones, en un Parlamento más fuerte, o con un Primer Ministro, en un régimen semiparlamentario, en fin, lo discutiremos.

Termino diciendo que tenemos un tremendo desafío el día 25. En primer lugar, es lo que creo -pero hay que asegurar, la elección se gana el día de la elección-, de tener un proceso constituyente después del apruebo y que no sea a con el sistema mixto, sino a través de esta Convención Constitucional. Y aquí tenemos un desafío gigantesco como país: colocar a todas nuestras mujeres y hombres, a las y los mejores para que nos representen; no vamos a ser los políticos tradicionales, va a ser la ciudadanía. Y la pregunta es, entonces, ¿quiénes van a ser? Primero, descartado que sean los amigos de los amigos. Y esa es una discusión política de ahora, porque un partido político con nombre y apellido, la UDI, nos bajó el coeficiente que nosotros queríamos obtener para la representación de los independientes. Hoy día hay un proyecto que está tratando de dar cuenta de eso, que los independientes puedan tener mayor participación en este proceso. Pero deben ser las y los mejores; nos jugamos el futuro de Chile en lo que tenemos que hacer a través de estas personas que nos deberían representar.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, diputado Flores.

A continuación, le formulamos la misma pregunta al doctor Paredes: El proceso constituyente es la oportunidad para transformar los gobiernos locales tanto regionales como municipales. ¿Cuáles son las reglas fundamentales para un proceso de descentralización que usted considera relevantes en una nueva Constitución?

Felipe Paredes Paredes, Universidad Austral de Chile

Muchas gracias por la pregunta. Es muy interesante y pertinente.

Yo, más que las reglas fundamentales, quizás en este momento, en este estadio de evolución de la conversación lo que me atrevería a plantear son las condiciones para el debate. Yo espero que con esas condiciones finalmente se generen reglas que sean satisfactorias.

La primera condición es tener esta conversación en términos serios y profundos. Yo valoro tremendamente el esfuerzo de la comisión del 2014. Pero todas las propuestas de la comisión estaban pensadas en la estructura de la Constitución actualmente vigente. No le vamos a echar la culpa a la Constitución de 1980 del centralismo, el centralismo pertenece a lo más profundo de nuestra tradición histórica, pero es evidente que con esa camisa de fuerza no se puede pensar un proceso de descentralización que sea serio. Entonces, en la medida en que estamos pensando en una nueva Constitución la idea sería que al menos nos olvidáramos de esas ataduras.

La segunda condición para ese debate, para esa conversación, es que debe ser una discusión integral. Hasta el día de hoy todos los avances que hemos tenido son en descentralización administrativa, o sea, lo que dice relación con cómo mejorar la gestión de nuestros organismos públicos. Esta discusión se debe dar en términos integrales. Tiene que incluir necesariamente las cuestiones políticas, en el sentido de que se garantice a las regiones y a las entidades locales la posibilidad de que diseñen políticas públicas, que sean auténticos diseñadores de políticas públicas y no meros ejecutores, como sucede en

la actualidad. Y, desde luego, no se puede dejar de lado en esa integralidad lo relativo a las cuestiones financieras, pues sin una discusión financiera, sin una discusión acerca de descentralización fiscal, nada de lo que se transfiera puede ser ejecutado en términos eficientes. Esa integralidad también la veo en el sentido de pensar un modelo de Estado descentralizado también desde lo horizontal. Creo que no tiene sentido replicar la misma estructura vertical solamente que tras pasando las atribuciones desde el nivel central a las regiones y convirtiendo ahora a la región en un ente centralizado donde las comunas periféricas tampoco tienen acceso a los canales y a los procesos de decisión relevantes para la comunidad.

En tercer lugar, ya lo esbozaba antes en la presentación, necesitamos reglas claras y esas reglas claras significan que la distribución de competencias tiene que ser trazada en el texto de la Constitución. Eso es algo que no ha sucedido al día de hoy. Y yo diría que los resultados del proceso de transferencia de competencias del año 2016 muestran claramente que si eso no se hace en el texto de la Constitución el centro tiende a retener las competencias. Eso sucedió, y lo saben muy los diputados que nos acompañan en esta sesión, durante la discusión de las dos leyes, lo que se llamó la “Ley corta” y la “Ley larga”, la 21.073 y la 21.074, donde recién ahora estamos comenzando a ver los frutos. Hace una semana salió el Reglamento de Áreas Metropolitanas, y me parece que no tiene sentido un modelo de áreas metropolitanas donde la verdadera administración de estas, que era lo que se suponía que iba a suceder, no corresponde a los gobiernos regionales y queda retenida en el Ministerio de Vivienda. Eso ha ocurrido también con el proceso de transferencia de competencias, del artículo 20 bis de la ley 21.074; ha sucedido también con

un instrumento que a primera vista parecía muy importante, pero que hasta la fecha está detenido porque no se ha aprobado el reglamento, que es el PROT (Plan Regional de Ordenamiento Territorial), que por primera vez permite que los servicios públicos que operan en la región sean vinculados a la gestión del gobierno regional. Hasta el día de hoy todas las políticas públicas que emanaban de los gobiernos regionales eran meramente indicativas, orientadoras, y los servicios públicos no estaban obligados a cumplirlas. Pero, claro, en la medida en que el grifo sigue siendo del centro, y eso sucede precisamente porque las competencias no están correctamente trazadas desde el texto de la Constitución, ese proceso no se va a llevar a cabo en términos reales, creo yo.

Entonces, yo plantearía esas tres condiciones para el debate.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctor Paredes.

Ahora, a ambos les daremos un minuto final para que aclaren alguna idea o simplemente puedan despedirse de nuestro público.

Diputado Iván Flores, tiene la palabra.

Diputado Iván Flores García

El marco constitucional hoy día no contiene una serie de derechos que no pueden ser voluntad de un gobierno o del Parlamento, a través de una ley o un reglamento, sino que deben quedar plasmados en un documento mucho más difícil de cambiar que un reglamento o una simple ley.

Aquí lo que cabe es debatir, es analizar, es participar y tener un buen proceso constituyente que nos permita construir este nuevo sistema

de convivencia administrativa, institucional, estructural pero por sobre todo social. Y en ese escenario yo hago un llamado a todos quienes nos escuchan a participar el 25 y a invitar gente, con los cuidados sanitarios, por cierto, pues no es menor lo que nos está pasando en todo Chile con esta segunda ola que se nos aparece brutalmente. Pero tenemos que hacerlo; esta es la oportunidad. El modelo no da para más.

Vamos a partir con gobiernos regionales con transferencias de competencias incompletas, pero bueno, algo se logró, con a lo menos autoridades electas. Lo iremos perfeccionando en el camino. Pero la Constitución debe dejar plasmado lo que ya aprendimos de un pacto social que se agotó, y tenemos que crear uno nuevo.

Muchas gracias a ustedes por la invitación.

Patricia Toledo, moderadora

Gracias, diputado Flores.

Doctor Paredes, tiene la palabra.

Felipe Paredes Paredes, Universidad Austral de Chile

Muchas gracias.

Yo solo quisiera terminar con una idea muy sencilla, pero que a lo mejor puede ser sugerente, de pensar este nuevo pacto social -siempre se habló de que el proceso constituyente es un nuevo pacto social- también como un nuevo pacto territorial. Cuando estaba realizando la presentación y también cuando busqué alguna información, y a propósito de lo que decía la profesora Zúñiga, me hace mucho sentido que esta es una oportunidad muy valiosa para pensar las desigualdades como un fenómeno complejo en el que inciden distintas variables. Y creo que sin duda la variable territorial es un factor importante. Y es una pena, Yanira, que por

ejemplo en los índices de la OCDE no aparezca la variable de género, pero yo estoy seguro de que si la incorporásemos mostraría que cuando confluyen ambas las desigualdades se profundizan.

Valoro tremendamente la posibilidad de tener esta conversación con ustedes esta tarde. En estos momentos por *El Mercurio* se está realizando un foro sobre descentralización donde no hay nadie de regiones, así que creo que este foro sí que es realmente interesante. Pero, bromas aparte, les agradezco tremendamente la posibilidad de participar. Agradezco nuevamente a la organización; a la Honorable Cámara de Diputados; a la Biblioteca del Congreso, con la que ya tenemos una larga historia de colaboraciones; a la Academia Parlamentaria; a la AUR, con la que llevamos un trabajo de larga data. Es un gusto haber estado con ustedes esta tarde.

Muchas gracias por todo.

Patricia Toledo, moderadora

Muchas gracias, doctor Paredes.

Finalmente, quiero agradecer a nuestros expositores: Jaime Rojas, Ximena Ossandón, Yanira Zúñiga, Iván Flores y Felipe Paredes.

Muchas gracias a todos y a todas.

Finalizamos nuestra actividad esperando haber contribuido a la reflexión y discusión sobre la equidad de género y la descentralización en el proceso constituyente.

Muchas gracias por participar de esta actividad. Desde una agradable tarde valdiviana les deseamos un tranquilo fin de semana, buena salud para todos y todas.

Buenas tardes y hasta la próxima oportunidad.

Muchas gracias.

Diálogo N° 6:

**DERECHOS
FUNDAMENTALES: DERECHO
A LA NO DISCRIMINACIÓN Y
DERECHO A LA SALUD**

(16 de octubre de 2020)



**UNIVERSIDAD
DE LA FRONTERA**

ÍNDICE

Paulina Manosalva Carrasco , moderadora.....	174
Eduardo Hebel Weiss , Rector Universidad de La Frontera.....	175
Blanca Bórquez Polloni , Biblioteca del Congreso Nacional.....	177
Estefanía Esparza Reyes , Universidad de La Frontera.....	181
Raúl Allard Soto , Universidad de La Frontera.....	185
Diputada Andrea Parra Sauterel , distrito N° 22, Región de La Araucanía	189
Valeska Geldres Weiss , Decana Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales Universidad de La Frontera.....	199



Ver video:

“DERECHOS FUNDAMENTALES: DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN Y DERECHO A LA SALUD”

Paulina Manosalva, moderadora

Buenos días a todas y a todos quienes nos acompañan en este encuentro.

Quiero darles la más cordial bienvenida al primer ciclo de charlas denominado “Diálogos regionales para el proceso constituyente”, organizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, la Academia Parlamentaria, la Agrupación de Universidades Regionales y el día de hoy por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de La Frontera.

Esta es una invitación y una actividad abierta a la comunidad cuyo propósito es crear un espacio de reflexión, de diálogo y de debate sobre temas de relevancia constitucional, pero también con un enfoque regional.

En nombre de todos los organizadores, queremos darles la más cordial bienvenida a nuestras autoridades presentes, a nuestras y nuestros expositores y para todas y todos los asistentes a este evento.

El día de hoy van a exponer la abogada Blanca Bórquez, quien es doctora e investigadora de la Biblioteca del Congreso Nacional; los académicos del Departamento de Ciencias Jurídicas doctora Estefanía Esparza y doctor Raúl Allard, y la diputada por el distrito 22, de la Región de La Araucanía, Andrea Parra. Lamentablemente, hoy no nos podrá acompañar el diputado Diego Paulsen, quien presentó sus excusas.

Para abrir nuestro evento, se dirigirá a los presentes el Rector de la Universidad de La Frontera, doctor Eduardo Hebel Weiss.

Eduardo Hebel Weiss, Rector Universidad de La Frontera

Muy buenos días a todos y todas.

Saludo a los diputados y las diputadas, en especial a la diputada que expondrá en este evento, y a todas las personas, académicos, población en general que nos estén viendo en este importante encuentro.

Esta es la primera charla sobre los derechos fundamentales en el proceso constituyente. Creo que estos espacios son tremendamente relevantes para que la población esté realmente informada de todo lo que significa un proceso constituyente.

¡Y qué más importante que el derecho a la salud y el no ser discriminado!

En cuanto al derecho a la salud uno podría hablar por muchos minutos y horas. La verdad es que al estar en este contexto de la pandemia nos hemos dado cuenta de cuán equitativo es nuestro sistema de salud, muy especialmente en los sectores más vulnerables, más rurales, en donde existe un área que son los consultorios, todo lo que tiene que ver con la salud pública, que se vio francamente en problemas para enfrentar en este momento la contención, la trazabilidad del COVID-19. Por lo tanto, creo que este tópico es de tremenda relevancia y es importante que nuestra población esté informada.

Y también qué más importante que no ser discriminado. En ese contexto, si bien hemos dado pasos bastante importantes en los últimos años, pienso que todavía queda mucho por hacer en todo el espectro de nuestro país. Yo no solo estoy hablando desde la perspectiva de la universidad, sino que en general en el diario vivir de cualquier discapacitado o de cualquier persona que tenga derechos en cuanto a inclusión que no estén completamente satisfechos.

Por lo tanto, felicito a los organizadores, a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Academia Parlamentaria, a la AUR, a nuestra querida Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales. Y saludo a los dos brillantes académicos que van a ser expositores, Estefanía Esparza y Raúl Allard, que realmente nos prestigian a nivel local y a nivel nacional. Y también saludo a la doctora Blanca Bórquez y a Andrea Parra, que también serán expositoras.

Creo que nunca se había producido tanto interés por la Constitución. En la Universidad de La Frontera, especialmente por nuestros dos académicos, hemos realizado conversatorios y es tan relevante que los estudiantes, incluso de primer año, están interesados en el proceso constituyente. Por lo tanto, el que estén bien informados es realmente fundamental y significativo para que sus decisiones personales tengan la solidez y la evidencia al emitir su opinión en lo que respecta tanto al proceso de votación como a sus aportes en las diferentes áreas en que la Constitución se puede reformar. Hablo de la equidad de género; superación de la pobreza; pueblos originarios; ciencia, tecnología e innovación; sustentabilidad y biodiversidad; cambio climático; el tema del agua. Este último punto en nuestra región es fundamental: a pesar de que tenemos mucha lluvia, en sectores cercanos a Temuco ya en noviembre prácticamente hay que repartir el agua en camiones aljibe.

Por lo tanto, son muchas las temáticas en que debemos estar informados para también tomar una muy buena decisión.

Creo que este espacio que se ha generado a través de los organizadores es fundamental, y ojalá que se mantenga hasta que nosotros tengamos realmente que asumir un rol más protagónico.

Nome quedará más que agradecer a los organizadores,

a la Biblioteca del Congreso, a la Academia Parlamentaria, a la AUR y a todos los demás que están participando como organizadores, al igual que a los expositores, quienes nos ilustrarán en estos dos temas que son realmente derechos fundamentales.

Éxito en esta jornada. Que vengan muchas charlas, porque la ciudadanía lo requiere, y en ese contexto vamos a tener una población más educada, más informada sobre todos estos procesos.

Muchas gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, señor Rector, por sus palabras.

Es importante señalar a todo nuestro público que hoy, como en todas las charlas anteriores, nos acompaña la señora Andrea González, intérprete de lengua de señas. Agradecemos su participación en este evento, sin duda muy importante y atingente al derecho sobre el cual hablaremos el día de hoy, a la no discriminación.

A continuación, para proporcionar un marco general de la discusión que vamos a llevar a cabo, hará uso de la palabra la doctora Blanca Bórquez. Ella es abogada, doctora en Derecho por la Universidad de Barcelona y máster en Bioética y Derecho por la misma universidad. Es investigadora del Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Buenos días a todos. Es un gusto poder participar de esta instancia.

Estamos frente a dos derechos fundamentales -la no discriminación y la salud- que son sumamente complejos, porque tienen muchas aristas, porque tienen diversos abordajes y porque su impacto y sus implicancias son bastante diversos.

He pensado centrar mi presentación en compartir con ustedes algunas ideas generales que nos ayuden a comprender de mejor forma estos derechos que vamos a tratar en el encuentro de hoy.

Me parece que es fundamental dar estas ideas generales porque, ante el proceso constituyente que estamos viviendo, nuestro deber y responsabilidad como ciudadanos (y ese es precisamente el sentido que tienen estas charlas) es hacernos parte de todo el proceso de reflexión, de deliberación y de toma de decisión respecto de aquellos derechos que deseamos incorporar al texto constitucional. Y no menos importante es también participar de la definición de cómo vamos a enunciar esos derechos dentro del texto constitucional. Y una cuestión que tampoco deja de tener bastante relevancia es cuál es el contenido que queremos brindar a esos derechos.

Entonces, mi idea en esta presentación es compartir algunas pinceladas acerca de cómo el derecho a la no discriminación y el derecho a la salud se han ido llenando de contenido a través del tiempo en el marco internacional de protección de los derechos humanos, especialmente observando lo que han resuelto a través de sus observaciones generales los órganos de tratado y, en particular, a efecto de los dos derechos que analizaremos hoy, cómo los han llenado de contenido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Debemos recordar que en todo el marco del



Blanca Bórquez Polloni,
Biblioteca del Congreso Nacional

derecho internacional de protección de derechos humanos aparecen la no discriminación y el derecho a la salud, pero, sin embargo, es en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde se consagran de una manera mucho más potente, tanto en el artículo 2.2 como en el artículo 12.

¿Qué tenemos que decir respecto al derecho a la no discriminación?

Creo que aquí es importante rescatar tres ideas centrales.

La no discriminación tiene un carácter bastante especial, porque comparte la razón de ser de un principio que ha llegado a través del tiempo a consagrarse como un efectivo derecho, es decir, es una idea, es un fundamento que ha regido todo el marco de protección de los derechos humanos, pero también se ha transformado finalmente en un derecho en sí, en una prerrogativa que se reconoce en todas las personas sin distinción.

En ese sentido, cuando hablamos de no discriminación también nos estamos refiriendo a términos como la igualdad, la igualdad ante la ley, la igual protección de la ley. Y esto nos lleva a un tema que está muy en boga hoy en día, que es hablar de inclusión. Por tanto, en la medida que logramos hacer efectiva una no discriminación lo que estamos provocando es incluir a todas las personas no solo en el goce y ejercicio efectivo de sus derechos humanos y derechos fundamentales, sino también su inclusión dentro del proceso de participación social.

Otra idea que me parece relevante destacar es que cuando hablamos de “discriminación” nos estamos refiriendo a aquellas situaciones, sean por actos o por omisiones, en las que estamos concediendo a algún individuo o a algún grupo de individuos un trato diferente. De hecho, la Convención

habla de la discriminación como toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o trato diferente que tiene el objeto o provoca el resultado de anular o menoscabar el reconocimiento, el goce o el ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos que ya se encuentra reconocidos. Y, por tanto, la idea de discriminación va muy de la mano con la idea de exclusión, con el dejar al margen. Este dejar al margen también debe entenderse como la imposibilidad del sujeto para gozar y para ejercer sus derechos humanos, pero también de integrarse en el proceso de participación social en igualdad de condiciones con los demás sujetos. Aquí, entonces, hay otro tema que es de una complejidad y de una actualidad importantes, que es la relación que existe entre discriminación y vulnerabilidad y aquellos grupos de la población que tradicionalmente hemos clasificado como poblaciones vulneradas.

Una tercera idea que hay que rescatar respecto a la no discriminación es que este es un concepto dinámico. Esto lo debemos entender en el sentido de que los motivos por los cuales se prohíbe discriminar van variando, tanto en los contextos que se desarrollan como en el tiempo. Si uno observa en general todos los tratados de derecho internacional de protección de los derechos humanos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, nos dicen que existe discriminación cuando damos un trato diferente por alguno de los motivos por los cuales se encuentra prohibido discriminar. Y el Pacto y los otros tratados señalan de manera expresa alguno de estos motivos: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política u otra opinión, origen nacional y social, posición económica o nacimiento. Pero además agrega el texto que también es posible que existan otros motivos prohibidos de discriminación, los que engloba bajo la expresión de “otra condición social”. Ahí, por

ejemplo, caben actos u omisiones que discriminan en razón de otros motivos, como la discapacidad, la edad, la nacionalidad, el estado civil, la situación familiar, la orientación sexual, la identidad de género, el estado de salud, el lugar de residencia, la situación económica, etcétera. Y aquí se contiene, entonces, el dinamismo de la no discriminación, que va variando a través del tiempo. Y quizás hoy en día a raíz de los datos, del auge y del proceso de infodemia y de manejo de los datos que estamos viviendo, podríamos decir que es posible que en virtud de los datos y de la información de los sujetos también puedan darse situaciones de discriminación.

Sin perjuicio de ello, se reconoce de manera excepcional que es posible dar un trato diferente en ciertas ocasiones o adoptar un trato diferente por algunos de los motivos prohibidos de discriminación en la medida que eso tenga por objeto una causa razonable y objetiva, es decir, que la medida tenga un carácter proporcional, sea legítima, compatible con la naturaleza de los demás derechos humanos y cuyo fin sea precisamente proteger o dar bienestar a la sociedad democrática. Es aquí donde surge una regla de excepción, que son estas medidas que si bien en términos puros podrían significar discriminación, se trata de una discriminación que se denomina “positiva” y, por lo tanto, son medidas que un Estado está autorizado a adoptar en favor de ciertos grupos para garantizar su participación en el conjunto social.

¿Qué podemos decir del derecho a la salud?

También tenemos que destacar aquí tres ideas.

Primero, que en términos coloquiales solemos hablar del derecho a la salud, pero en términos formales el derecho se ha consagrado como el derecho de todo individuo, de toda persona sin distinción, a la posibilidad de disfrutar del más alto nivel posible de salud.

Y aquí viene una segunda idea: lo que se valora en la salud no es la salud en abstracto, sino el impacto que una buena o una mala salud tiene en la población.

Aquí toma sentido la definición de salud de la Organización Mundial de la Salud, como este completo estado de bienestar físico, mental, social e individual. Y el gran tema que subyace con el derecho a la salud apunta a qué se están obligando los Estados. ¿Se están obligando a garantizar la salud o una buena salud de sus ciudadanos? ¿O lo que están garantizando es la posibilidad de brindar acceso a prestaciones que habilitan al ciudadano para alcanzar este completo estado de bienestar?

Lo que se ha dicho es que el concepto de salud que está garantizado es un concepto mucho más amplio que aquel al cual hace referencia la Organización Mundial de la Salud, e implica el derecho de todo individuo no solo a recibir una atención oportuna y apropiada, sino además a que el Estado pueda atender a aquellas otras determinantes o aquellos otros factores de carácter socioeconómico o cultural que terminan determinando fuertemente la salud de la población. Aquí entro en temas tan variados como la posibilidad de acceder a agua potable, a condiciones sanitarias mínimas, a una vivienda adecuada, a una alimentación adecuada, a un trabajo seguro y de calidad, etc.

Esto exige, en definitiva, que para hacer efectivo el derecho se garantice, en primer término la disponibilidad, es decir, que existan recursos de infraestructura, recursos financieros, recursos humanos en el ámbito sanitario suficientes y que se atienda a las determinantes sociales de la salud. Además, que exista accesibilidad. Y esta se debe dar al menos en cuatro ámbitos: que no se discrimine en el acceso a la atención de salud; que exista la posibilidad de acceder físicamente (ya sea

por un acceso universal, un acceso geográfico o un acceso en el tiempo); que haya acceso económico, que dice relación con la asequibilidad, o sea, con la posibilidad de acceder y no caer en un desfinanciamiento por acceder a la atención; y que exista acceso a la información.

Por otra parte, se requiere la aceptabilidad, es decir, que sean sistemas de salud respetuosos con la ética profesional y apropiados culturalmente.

Por último, que haya calidad, excelencia.

Y por eso el modo en que estos derechos lleguen a ser abordados por un país y por su marco jurídico va a determinar en mucho el avance que ese país va a tener tanto en el marco de protección de sus ciudadanos como en el desarrollo sostenible que alcance.

Por tanto, el gran desafío que tenemos por delante es definir y acordar como sociedad cómo vamos a enunciar estos derechos en el texto constitucional y qué deseamos que estos enunciados contengan. Además, a cuáles ámbitos debemos prestar especial atención, y yo creo que en esta pregunta nos van a ayudar mucho las reflexiones que nos compartan los dos académicos de la Universidad de La Frontera. Y también, qué papel se espera que juegue el Congreso Nacional, y creo que aquí la diputada podrá otorgarnos luces.

Me parece importante, dado el tema que vamos a discutir hoy, recordar esta cita de Nelson Mandela, que es bastante conocida, y es que finalmente a los pueblos y a las naciones no las podemos juzgar por cómo trata a sus miembros más encumbrados, sino, precisamente, por cómo trata a los más humildes. Ahí tenemos que realizar un proceso de reflexión respecto a cómo estamos avanzando como país.

Muchísimas gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Agradecemos a la doctora Blanca Bórquez por este marco general y por esa reflexión final sobre los derechos que estamos abordando hoy.

A continuación le corresponde exponer a la doctora Estefanía Esparza. Ella es doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha y académica del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de La Frontera.

Antes que todo, me gustaría agradecer la invitación; creo que estas instancias de participación son sumamente relevantes.

Para partir me gustaría decir que en agosto de este año la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió una declaración por los hechos acaecidos particularmente en Curacautín, que calificó como actos violentos y manifestaciones racistas. En ese momento recordó al Estado de Chile sus obligaciones de protección contra la discriminación fundada en el origen étnico y agregó que urge a las autoridades prevenir, investigar y sancionar estos hechos, así como enfrentar las narrativas racistas contra las demandas del pueblo mapuche. Las personas que habitamos en el Wallmapu sabemos que estos actos que se mediatizaron no son una realidad extraña para parte importante de nuestra población, que vive de manera cotidiana los actos contrarios a la dignidad humana.

Por ello, y teniendo en cuenta la importancia que para nuestra región reviste este tema, hoy me referiré al derecho a no ser discriminado desde un enfoque crítico pero propositivo, de modo que, en concordancia con lo señalado por Blanca, abordaré brevemente de qué manera se regula la no discriminación en nuestro país y plantearé algunas propuestas de mejora particularmente con miras a una nueva Constitución.

Para comenzar, es necesario indicar que la Constitución no establece el derecho a no ser discriminado desde una manera expresa y general. Sin embargo, encontramos algunas manifestaciones concretas de ese derecho, particularmente en materia laboral, a través del artículo 19, número 16; en materias económica y tributaria, en el artículo 19, números 20 y 22, de nuestra Constitución.



Estefanía Esparza Reyes,
Universidad de La Frontera

Pese a esta omisión, la doctrina y la jurisprudencia mayoritaria han señalado que la protección frente a la discriminación en materia constitucional se realiza a través del artículo 19, número 2, es decir, a través del derecho a la igualdad.

La verdad es que esta forma de protección a través de la igualdad no es extraña, puesto que el origen histórico de la no discriminación proviene de la interpretación de la cláusula de igual protección de los derechos contenida en la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América. Esto explicaría de alguna manera por qué existe cierto nivel de confusión en relación a la igualdad y la no discriminación: son en realidad principios distintos o simplemente la no discriminación es una reinterpretación del clásico derecho a la igualdad.

Ahora bien, según la jurisprudencia y la doctrina que recogieron el pensamiento de los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución -imagínense, estuvimos durante muchos años en que los tribunales de justicia y los autores dedicados al derecho recogieron lo que decían los miembros de la Comisión Ortúzar-, lo que se proscribió en Chile es más bien la discriminación arbitraria. Pese a que puede pensarse que discriminación arbitraria y discriminación, como se entiende en otros países, son sinónimos, la verdad es que esta asimilación no es real.

En primer término, esta Comisión de Estudios de la Nueva Constitución dejó registro de que entendía la palabra “discriminación” como una simple distinción, es decir, sin carga valórica. Pero, además, por ello le agregó el adjetivo “arbitraria”. Y fue la misma Comisión la que nos indicó qué se debía entender por arbitrariedad, y arbitrariedad no es sino un acto caprichoso, contrario a la justicia, sin justificación o que carece de fundamentos. Esta

forma de entender la discriminación, que, como dijimos, partió de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, fue plasmada en términos muy similares en la ley N° 20.609, que conocemos como “Ley Zamudio”. Y aunque esta ley sí describió ciertos rasgos sociales, como la raza, el sexo, la opinión política, el origen y algunas características tan curiosas como la lactancia materna, se trata de características solamente ejemplificativas, porque, según lo que señala la misma ley, y lo ha repetido de manera constante la jurisprudencia, lo que realmente configuraría la discriminación es más bien la ausencia de una justificación razonable y la afectación de otros derechos.

Esta forma de entender la no discriminación es una identificación casi total entre discriminación y afectación de la igualdad formal, de modo que lo que se estaría protegiendo en último término es que se brinde simplemente un trato igual en los casos iguales. Y nosotros sabemos, de acuerdo con la realidad que nos toca vivir, que muchas veces la discriminación se plasma no necesariamente en un trato distinto, sino en un trato igual que no considera las circunstancias fácticas de las personas. Pensemos, por ejemplo, en personas que se encuentran en situación de discapacidad, con movilidad reducida, y que necesitan un trato diferente, por ejemplo, con la existencia de una rampa para poder desplazarse dentro de su lugar de trabajo. Entonces, lo que me están diciendo cuando solamente se me exige tener una justificación razonable para brindar un trato específico es que, en términos prácticos, una acción como el que se me niegue una petición sin que esa negativa esté bien fundamentada, bien argumentada, es lo mismo que actuar contra una persona por su color de piel o por ser indígena.

Pese a que esta fue la interpretación que primó durante muchos años, con posterioridad en

nuestro ordenamiento jurídico se comenzaron a incorporar ciertas normas que tenían una forma distinta de entender la discriminación. Los tratados internacionales, la ley de igualdad de oportunidades e inclusión social de personas en situación de discapacidad, e inclusive el Código del Trabajo plantean una definición distinta y son bastante similares entre sí. El primer elemento que consideran estas definiciones es que entienden la discriminación como un acto o como una ocasión que produce o que puede producir afectación del ejercicio de ciertos derechos fundamentales; de modo que la no discriminación aseguraría otros derechos fundamentales a modo de garantía. Pero el segundo elemento, y que me parece mucho más relevante, es que para su configuración estas definiciones exigen que esos actos o esas omisiones afecten a personas que pertenecen a ciertos grupos sociales desaventajados. Tales pertenencias suelen verse plasmadas en cláusulas específicas de no discriminación, donde se consagran a modo de categorías sospechosas. A ustedes les deben sonar, porque suelen ser raza, sexo, religión, orientación sexual, entre otras.

La forma de entender la igualdad que considera a los grupos sociales desaventajados es, sin lugar a dudas, un reconocimiento, en primer término, de su origen histórico, puesto que la no discriminación surgió como una reinterpretación de la igualdad, pero particularmente para enfrentar la problemática que sufrían las personas afrodescendientes. Pero, además, es un reconocimiento a la situación de injusticia que viven muchas personas que reciben un trato reñido con la dignidad humana por el simple hecho de pertenecer a un grupo social que no cuenta con estima social.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que en nuestro país conviven a lo menos dos nociones

de discriminación, una de las cuales no puede llamarse discriminación en el sentido más extendido del término, pues no considera para su configuración a los grupos sociales, sino más bien se trataría de un principio de proscripción de la arbitrariedad, comportamiento exigible solamente a los poderes públicos y no a los particulares, por lo cual esta concepción no prestaría la utilidad debida para combatir la discriminación que, sabemos, también puede darse en el caso de las relaciones entre particulares. La situación descrita ha ocasionado, obviamente, algunos problemas importantes en relación con la protección frente a la discriminación, además de ser evidentemente injusto que reciban un tratamiento igual los actos que no se encuentran debidamente justificados y los que se basan en el desprecio y en el odio hacia personas por motivos que no necesariamente pueden cambiar o que forman parte de su identidad.

Me parece que para terminar con los inconvenientes planteados, y así lo manifesté hace algunos meses en la Comisión de Derechos Humanos del Senado, es imprescindible una regulación unitaria y consistente de la no discriminación que incluya estas pertenencias a grupos sociales desaventajados, como las mujeres, los indígenas, las personas de la diversidad sexual, entre otras, pero no solo como ejemplos, sino como sujetos protegidos, es decir, que incorpore este componente grupal, pero que además considere expresamente la obligación estatal de emprender acciones tendientes a terminar con estas situaciones más allá de lo concreto, actos que se realizan a través de las denominadas “acciones afirmativas”.

En un sentido similar, me parece necesaria la eliminación del adjetivo “arbitraria” de la discriminación, de modo que la no discriminación pueda mostrar todo su potencial de desarrollo de

la dignidad humana como lo tiene. Solo de esta forma, creo, podremos cumplir apropiadamente no solamente con las obligaciones estatales e internacionales que Chile ha contraído, que son, sin duda, muy relevantes, sino que particularmente poner freno al daño que ocasiona la discriminación en términos individuales, sociales, y, por supuesto, a nuestro Estado de derecho.

Gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias a la doctora Estefanía Esparza. En verdad, ha sido muy elocuente su explicación, muy clara y, además, también contextualizada en nuestra región, que es lo que se quiere lograr en este ciclo de charlas.

A continuación, corresponde el turno del doctor Raúl Allard. Él es doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid y académico del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad de La Frontera.

Muy buenas tardes. Estoy muy contento de poder participar en esta actividad el día de hoy.

Me referiré al derecho a la salud desde su incorporación en la Constitución de 1980.

Mientras se preparaba, a fines de la década de los setenta, la Constitución de 1980, a través de la Comisión Ortúzar, se fueron configurando en paralelo en Chile, en la dictadura, dos reformas autoritarias estructurales que se encuentran en el centro de la discusión actual. Por una parte, la reforma estructural autoritaria en pensiones, a través del decreto ley 3.500, de 1980, con la creación de las AFP; y por otra parte -a lo que nos vamos a referir hoy-, la reforma estructural autoritaria en salud, que se inicia con el decreto ley 2.763, de 1979, que crea Fonasa (Fondo Nacional de Salud), y que continúa en 1981 con la creación de las isapres, permitiendo que organismos privados administren las prestaciones de salud y las cotizaciones de sus afiliados a través de la suscripción de un contrato de salud. De esta manera, las bases constitucionales y legales del derecho a la salud quedan fijadas entre 1979 y 1981, en plena dictadura.

En este contexto se configura el sistema dual de salud en Chile, el más radical de Sudamérica.

Por una parte, está el subsistema público de salud, Fonasa, que asegura a casi el 80 % de la población de nuestro país, aquellos con menores ingresos, menor nivel socioeconómico y mayor riesgo sanitario. Por otro lado, está el subsistema privado de salud, de las isapres, que afilia a un 15 % de la población, con mayores ingresos económicos, más joven y menos riesgo sanitario.

Es tan radical la segmentación de la población en nuestro sistema de salud que hago alusión a esta frase de Martha Derthick: “Un programa



Raúl Allard Soto,
Universidad de La Frontera

para los pobres es un pobre programa”, por cuanto programas como Fonasa serán siempre políticamente vulnerables, con fondos insuficientes y generalmente inadecuados, que no recibirán la atención debida por parte del poder político y de los poderes fácticos para su mejora.

Nuestra legislación está desequilibrada, en el sentido de que precisamente direcciona a quienes tienen condiciones financieras a contratar seguros privados y no quedarse en el sistema público. Por ejemplo, yo he decidido quedarme en el sistema público, en Fonasa, pero debo cubrir altos niveles de copago por prestaciones mayores que las que me corresponderían en una isapre.

En el gráfico (*ver imagen en el video de esta presentación*) mostramos brevemente los resultados de la encuesta Casen 2017, en que aparece la distribución de la población según la situación de afiliación al sistema previsual de salud por sexo. Hay una diferencia bastante notoria: hay más mujeres en el sistema público de salud, de Fonasa, más del 80 %, y solo el 75 % en el caso de los hombres; es decir, hay una diferencia bastante notoria. Y en el subsistema privado de salud, alrededor del 15 % de la población.

Este sistema dual de salud se configuró en la Constitución chilena de 1980, en el marco de lo que se conoce como “Estado subsidiario”, en cuanto al rol que le corresponde asumir al Estado frente a la iniciativa privada.

¿A qué se refiere este Estado subsidiario?

Fue motivo de mucho debate y de análisis en la Comisión Ortúzar, en la que Jaime Guzmán Errázuriz tuvo un papel fundamental en su visión respecto a este rol subsidiario. Él señala que “Al Estado le corresponde cumplir este rol subsidiario en la forma más descentralizada posible, a fin de facilitar la eficiencia, la participación y su eventual

privatización, en el más breve lapso posible”. Añade que “La subsidiariedad es aplicable a todos los campos de la vida social”. Y, por ende, aquí, en Chile, se aplicó también a la salud, a las pensiones, a la educación. Entonces, el Estado asume lo sobrante, aquello que no resulta atractivo o rentable para el sector privado.

En definitiva -y eso resulta especialmente perturbador-, su aplicación al derecho a la salud, en que hay un interés general, colectivo, general en su provisión, para cuya satisfacción se requiere la intervención del Estado a través de impuestos y gastos social, por su propia naturaleza de derecho social.

¿Cuáles son, entonces, las principales manifestaciones del Estado subsidiario en el derecho a la salud?

Junto con dos colegas, dos académicas, Mônia Hennig y Liliana Galdámez, escribimos el artículo “El derecho a la salud y su (des)protección en el Estado subsidiario”, en la *Revista de Estudios Constitucionales* de 2016, en que señalamos algunas de las principales manifestaciones del Estado subsidiario en el derecho a la salud en Chile.

Primero, el derecho a la salud como derecho individual en la Constitución, establecido y reconocido en el artículo 19, número 9, y no como derecho social; es decir, su tratamiento como derecho individual y no como derecho social. El derecho a la salud se encuentra, entonces, garantizado por recurso de protección ante la corte de apelaciones. Pero tenemos derecho a la protección solo respecto de la libertad de elegir entre afiliarnos al sistema público de salud (Fonasa) o al sistema privado de salud, nada más; no hay más garantías constitucionales para poder pedir su reconocimiento y protección ante la corte de apelaciones respectiva. ¿Qué implica esto en

la práctica? Que la libre elección entre isapre o Fonasa es solo para aquellos que tienen capacidad adquisitiva y pueden ser aceptados en la isapre, dado que es un seguro de salud privado basado en el riesgo individual según edad, sexo, condiciones preexistentes.

En segundo lugar, se genera una segmentación de la demanda entre el subsistema público y el subsistema privado según la capacidad de pago. Las personas sin recursos suficientes y aquellas con elevado riesgo sanitario solo son elegibles en Fonasa. Y quien, teniendo capacidades económicas, rechaza afiliarse a una isapre, debe cubrir altos niveles de copago por prestaciones, no le conviene quedarse en Fonasa; la legislación lo direcciona al seguro privado y, en la práctica, es alejado del sistema público. El sistema de seguros se encuentra diseñado para que Fonasa reciba lo sobrante, no rentable para el sector privado.

Una tercera manifestación relevante del Estado subsidiario en salud es la ausencia de solidaridad en la redistribución de los riesgos sanitarios entre el subsistema privado (isapres) y el subsistema público (Fonasa). Dado el mayor riesgo sanitario de las personas adscritas a Fonasa en comparación con las afiliadas a las isapres, que provoca un grave desfinanciamiento del sistema público, que debe atender al 80 % de la población, tendría que existir un fondo de compensación solidario que compense a Fonasa por parte de las isapres, justamente por el mayor riesgo de que sus beneficiarios padezcan alguna patología contenida en las garantías explícitas en salud del plan AUGE. Cuando se dictó la ley del plan AUGE se intentó establecer un fondo de compensación solidario, pero no contó con la aprobación del Congreso y se estimó también que ese fondo de compensación iba a ser declarado inconstitucional en el Tribunal Constitucional si permanecía en el proyecto de ley. Entonces, no

se ha podido establecer ningún tipo de criterio de solidaridad redistributivo entre el subsistema privado y el subsistema público.

Una cuarta manifestación de este Estado subsidiario en el derecho a la salud es el reajuste unilateral de los planes de salud por parte de las isapres en desmedro de sus afiliados. En el año 2010 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 38 de la Ley de Isapres, que establecía la tabla de factores y su reajuste unilateral por las isapres -fíjense, desde el 2010-, y aún hoy se sigue realizando este reajuste unilateral por parte de las isapres. De hecho, hace poco, en mayo de 2020, Conadecus (Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios) señaló que desde el año 2010 se han presentado más de un millón de recursos de protección en contra de las isapres solo por concepto de modificación unilateral del precio base de los planes de salud. El año 2019 ingresaron 376.732 recursos de protección en contra de las isapres en las cortes de apelaciones de todo el país.

Por ende, el diseño constitucional acerca del rol del Estado tiene incidencia en la mayor o menor protección del derecho. Por lo tanto, es importante su protección a nivel constitucional. Por ejemplo, el sistema universal de salud establecido en Brasil ha permanecido justamente por su establecimiento y garantía en la Constitución brasileña. En nuestro caso, necesitamos un sistema público de salud que garantice el cuidado sanitario apropiado sobre la base de la necesidad sanitaria; que se establezca un Estado comprometido con la salud de todos los chilenos. Para ello, se demanda la transformación del sistema actual de seguros de salud en un sistema de seguridad social regido por los principios de universalidad, libre movilidad, no selección por el ingreso, exclusiones por preexistencias o carencias y cobertura vitalicia.

La situación que aqueja al sistema público de salud en desmedro de la gran mayoría de los chilenos -prácticamente el 80 % que estamos en el Fondo Nacional de Salud- hace que deba ser abordada en el nuevo texto constitucional.

Hay una sentencia, Poblete Vilches y otros contra Chile, dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el año 2018, que justamente puso el acento en las deficiencias, en las limitaciones, en las carencias que ha tenido el sistema público con respecto a la salud. Es necesario que este sistema, que está actualmente desequilibrado desde la Constitución y que ilumina el resto del ordenamiento jurídico en Chile, sea subsanado por el bienestar de la gran mayoría de los chilenos y las chilenas.

Muchas gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias al doctor Raúl Allard por esta interesante exposición, por este marco general de un tema que hoy en día también se está discutiendo mucho en nuestro Congreso.

Para finalizar las exposiciones, nos acompaña la diputada Andrea Parra, quien representa al distrito 22, de la Región de La Araucanía, por el Partido Por la Democracia. Además, es egresada de nuestra universidad, de la Universidad de La Frontera, donde se tituló de enfermera.

Gracias, Paulina.

Por supuesto, les envió un cariñoso saludo a todos los expositores; han sido muy contundentes, explicativos y claros en sus ponencias.

Un cariñoso saludo también a la Academia Parlamentaria, que a través de este ciclo lleva mucho conocimiento y puede despejar muchas dudas de quienes nos están escuchando. Un cariñoso saludo también, por supuesto, a la Escuela de Enfermería de la Universidad de La Frontera, mi *alma mater*.

Lo primero que quiero señalar es que, sin duda, estamos discutiendo todos estos temas porque nos encontramos frente a un escenario muy particular, *ad portas* de un plebiscito, el 25 de octubre, donde muchos de nosotros tenemos esperanzas de hacer cambios sustantivos en la Constitución.

La Constitución no es solo un texto jurídico. Por cierto, es un texto jurídico, de lo más relevante en cada territorio y en cada país; pero también es una expresión de lo colectivo, de sus normas fundamentales y también tiene un carácter simbólico muy importante. No solo es nuestra carta de navegación, sino que constituye un elemento que debe unir a un territorio, unir a un pueblo, y esa Constitución debe ser legítima, querida y respetada por cada uno de los miembros de un pueblo o nación.

Desde esa perspectiva, nosotros vemos nuestras Constituciones, la de 1833, la de 1925 y la 1980, y tienen características bastantes similares, en el sentido de que fueron escritas por un grupo reducido de hombres (resalto el tema de hombres en términos de género) que por supuesto no representan hoy día desde la mirada y desde la perspectiva histórica, y no representaron el sentir de un pueblo soberano, que es el que debe



**Diputada
Andrea Parra Sauterel**

*Distrito N° 22
Región de La Araucanía*

construir una Constitución, sino más bien de una élite.

Desde esa perspectiva, hay que ser muy claro y categórico en decir que la Constitución de 1980 tiene un vicio de origen, porque no es el pueblo el que la construye, sino que más bien es un traje a la medida, donde su contenido no es suficiente para responder a las necesidades que hoy día el Chile del 2020 tiene.

Por supuesto, esa Constitución de 1980 tiene -como expresó muy bien el profesor Allard- una carga ideológica muy importante respecto de su construcción. Se construye pensando en fortalecer las libertades económicas: un particular puede establecer una empresa, pero cuando el Estado quiere armar una empresa estatal es tremendamente complejo.

Está basada, como también dijo muy bien el profesor Allard, en el principio de subsidiariedad, donde el Estado no asume ningún deber de satisfacer las necesidades públicas. La libertad económica, la libertad de elegir finalmente hace que el Estado no sea responsable prácticamente de nada, sino que solo en términos subsidiarios.

Y, por supuesto, esta Constitución del 1980 tiene un componente valórico muy fuerte, que fue construida basada en conceptos que nosotros conocemos, como la protección de la vida del que está por nacer y un concepto de familia, que cuando uno lee las discusiones que se dieron en su momento para construir esta Constitución, en este grupo de nueve hombres (la Comisión Ortúzar), se da cuenta de que no es cualquier familia tampoco, sino que es una familia conformada por un hombre y una mujer y, por supuesto, creyente. Y la establece como núcleo de la sociedad. Y ahí uno entiende por qué en este país nos costó tanto tener una ley

de divorcio; por qué fue tan difícil contar con una ley de aborto; por qué fue tan difícil tener una ley que reconociera a los hijos naturales.

Entonces, esta Constitución expresa un modelo neoliberal que no garantiza derechos sociales, sino más bien libertades económicas.

Me quiero ir a la materia que nos compete, que es el tema de la salud.

Quiero citar a un autor, a Tomás Jordán, que señala superclaramente, y cito: “la idea original (en la Constitución de 1980) era que el sistema privado (isapres) fuera el motor del sistema de salud. Tanto así que las leyes de salud, incluso de seguridad social, paralelamente, se dictan después de la dictación y entrada en vigor de la Constitución del 80’. Sin embargo, esto no ocurrió”. Para respaldar este punto, señala Tomás Jordán que el candidato presidencial Hernán Büchi tenía como uno de sus emblemas “Isapres para todos”.

Yo creo que eso refleja muy bien lo que ha sido la Constitución, refleja el espíritu que ella tiene.

En atención a ello, Jordán plantea que cualquier discusión constitucional sobre la salud “necesariamente va a girar en torno a si el sistema público tiene que ser el eje rector del sistema de salud, y no el privado, como se quería originalmente”.

Sin duda, la Constitución actual lo que garantiza es el libre e igualitario acceso a las acciones de salud, pero no a la salud como un derecho social, como muchos queremos plantear.

Desde ahí que ha habido una discusión intensa en la academia, en abogados constitucionalistas, y hay opiniones muy diversas respecto de aquello. Hay algunos académicos que señalan que es necesario mantener la libertad de elegir, mientras hay otros, como la constitucionalista Miriam Henríquez,

profesora de derecho de la Universidad Alberto Hurtado, quien señala que “La Constitución vigente privilegia a las instituciones privadas (isapres, AFPs) en la satisfacción de las prestaciones vinculadas con los derechos sociales. De modo que no es posible modificar la legislación vigente que las regula sin cambiar antes la Constitución, no solo en el apartado de los derechos fundamentales sino en la propia concepción del rol del Estado respecto de la sociedad”.

Y eso a mí me parece absolutamente clave desde la perspectiva política. Todo aquel que sostiene que vamos a mejorar nuestros sistemas de pensiones o nuestros sistemas de salud solo basados en leyes sin un cambio constitucional sin duda no comprende la profundidad de lo que estamos conversando.

Me quedo con la opinión del profesor de derecho de la Universidad de Valparaíso Jaime Bassa, quien opina que sí es tremendamente necesario cambiar la Carta actual y que Chile debería contar con un sistema universal de salud financiado con fondos públicos y con cotizaciones individuales. Y agrega que si sobre eso hay personas que libremente quieran contratar seguros complementarios, bienvenido sea.

Esa opinión yo por lo menos la comparto. Creo que hoy tenemos un sistema de salud que no responde a las necesidades de la mayoría de los chilenos, donde el mercado, la economía, la espera y el desmantelamiento del actual sistema de salud público en favor del privado ha sido la tónica. Y por más que intentemos arreglar, si tenemos la base de la casa, el radier de la casa en malas condiciones, no podemos construir una nueva vivienda si no cambiamos este vicio de origen que tiene la Constitución, que es esta mirada subsidiaria, de mercado, que finalmente produce tanta desigualdad.

Quiero insistir en que la atención de salud tiene que fijarse sobre la base de las necesidades del paciente y no de sus ingresos económicos.

Esta discusión constitucional se tiene que dar en profundidad. Probablemente, hay que explicitar que la garantía sea el derecho a la salud y no, como hoy día se explicita, el acceso. Yo no sé si es necesario en la próxima Constitución -que espero construyamos en conjunto, como pueblo soberano-comprometerse con un modelo en particular. Tal vez podríamos dejar que sea fruto de una discusión y de un acuerdo legal.

Sí estoy absolutamente clara en que debemos construir la salud como un derecho social. Yo espero que Chile esté construido sobre la base de un Estado de derecho social. Por lo tanto, las consideraciones económicas no pueden determinar el acceso, pero sí tenemos que entender que es necesario también, para ser prácticos, conciliar la satisfacción de este derecho con las restricciones presupuestarias. Todos sabemos que los gastos son enormes, pero para ser responsables con el Estado debemos conciliar estos derechos.

Finalmente, yo quisiera decir que no llegamos a la política desde nuestra mirada y desde nuestro espacio a administrar lo que hay, sino que llegamos a transformar las realidades. Y a mí me parece que la oportunidad que tenemos el 25 de octubre de construir una nueva Constitución, de cambiar este modelo centrado en el individualismo y pensar

en un modelo colectivo nos puede permitir hacer transformaciones relevantes en el país y, por supuesto, lo más importante, mejorar la calidad de vida de los chilenos y las chilenas.

Gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias a la diputada Andrea Parra, diputada de nuestra Región de La Araucanía, por su intervención.

A continuación, vamos a dar lugar a las preguntas.

La primera pregunta es la siguiente: ¿La nueva Constitución debería tener recursos públicos garantizados anualmente para hacer efectivos esos derechos?

Comenzamos con la doctora Blanca Bórquez.

Blanca Bórquez Polloni, Biblioteca del Congreso Nacional

Evidentemente, sí. Y uno de los grandes temas que se discuten y se han discutido en términos doctrinarios es el caso de los derechos sociales a que se obligan los Estados y hasta dónde y hasta cuándo se obligan. Y ahí el Comité de Derecho Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que los Estados partes tienen la obligación fundamental de asegurar un piso mínimo de satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos que se anuncian en el pacto. Es decir, los Estados se obligan a garantizar este nivel mínimo y esencial para poder ejercer estos derechos. Y este mínimo, señala el Comité, es una obligación inderogable, o sea, bajo ninguna circunstancia un Estado podría no satisfacer este mínimo. E incluso más, dice el comité, y esto lo leo textual: “Un Estado que no esté dispuesto a

utilizar el máximo de los recursos de que dispone para dar cumplimiento a estos derechos incurre en una abierta violación a los pactos, no así aquel Estado que, dada la limitación de recursos con la que cuenta, se encuentra imposibilitado de dar pleno cumplimiento del derecho, siempre que justifique que ha hecho todo lo posible por utilizar los recursos de que dispone para satisfacer como una cuestión de prioridad las obligaciones que se le dispusieron como mínimas”.

Evidentemente, esto requiere asignación de recursos y recursos que sean capaces, atendido nuestro contexto y nuestra realidad, de satisfacer un piso mínimo. Y en el derecho a la salud esto es bastante patente con lo que bien señalaba el profesor Allard, en el sentido de que al menos debería garantizarse un sistema de acceso universal, o sea, un conjunto de prestaciones mínimas deberían estar garantizadas.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, Blanca.

Vamos a dar la palabra a la profesora Estefanía Esparza.

Estefanía Esparza Reyes, Universidad de La Frontera

Me gustaría partir señalando que existe una perspectiva más clásica en relación con la manera de entender los derechos fundamentales que nos dice que los derechos sociales son derechos prestacionales, es decir, son derechos que necesariamente involucran que el Estado realice cierto desembolso de dinero. Ahora bien, las teorías más modernas de derechos fundamentales nos dicen que en realidad esto no ocurre solo

con los clásicos derechos sociales, sino que todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional, es decir, todos los derechos fundamentales exigen necesariamente una labor activa por parte del Estado. Esto quiere decir que derechos que nosotros podemos considerar superclásicamente como derechos civiles y políticos, que desde una perspectiva ya bastante clásica, por decirlo de alguna manera, involucrarían solo una abstención por parte del Estado, la verdad es que igual requieren necesariamente que el Estado esté ahí alerta y que realice cierta acción, y eso evidentemente es evaluable en términos pecuniarios.

Entonces, lo que quiero decir es que esa distinción rígida en cuanto a que los derechos sociales involucran prestaciones del Estado y los derechos civiles y políticos, no, la verdad es que está un poco obsoleta de alguna manera.

En relación con la discriminación, que es derecho tradicionalmente considerado un derecho civil, porque involucraría que el Estado simplemente trate igual y no haga ninguna otra cosa, casi que se abstenga de hacer diferencias, la verdad es que, como podemos ver en todos los otros derechos, para que estos derechos efectivamente tengan aplicación en la práctica se requiere necesariamente que el Estado se comprometa y que emprenda acciones tendientes a desarrollar y hacer aplicable este derecho.

Eso, por una parte.

Ahora bien, desde la perspectiva no solamente del constitucionalismo, sino que desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, se ha consagrado que una de las características de los derechos sociales -en general de los derechos, pero particularmente de los sociales- es su progresividad, y eso quiere decir

que la manera en que se consagran, inclusive la forma de interpretarlos por parte de los tribunales de justicia y de los poderes públicos siempre tiene que ser amplia. Yo a mis estudiantes suelo explicárselos de esta manera: salvo que el Estado dé muy buenas razones (estoy pensando, por ejemplo, que haya sufrido una merma considerable por un terremoto o algo así), si hoy día considera el Estado que está cumpliendo con su obligación del derecho a una vivienda digna con casas que son de 50 metros cuadrados, salvo, como decía, que dé muy buenas razones, para mañana ese estándar se estableció en 50 o 50 más 1. Entonces, desde la perspectiva de la progresividad también se requiere una fuerte inversión estatal.

De modo que frente a la pregunta que se hace concretamente en cuanto a si debieran destinarse recursos públicos, sí. Una de las mejores inversiones que puede hacerse de los recursos públicos es, sin lugar a dudas, lograr un mayor respeto y una mayor protección de los derechos fundamentales.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, Estefanía, por esos ejemplos ilustrativos.

Le vamos a dar la palabra al doctor Raúl Allard.

Raúl Allard Soto, Universidad de La Frontera

Efectivamente, nuestra Constitución no establece un adecuado equilibrio entre los derechos civiles y políticos. Hablemos, por ejemplo, del derecho de propiedad y del derecho de desarrollar libremente cualquier actividad económica. Esos dos derechos, que son muy importantes y que deben estar resguardados y reconocidos, no tienen un adecuado equilibrio con respecto a los derechos sociales.

Entonces, por ejemplo, cuando en Chile se han querido establecer limitaciones a la concentración del mercado en áreas importantes, delicadas para la población, como en el ámbito farmacéutico, en que el 90 % de la oferta farmacéutica está concentrada en tres cadenas farmacéuticas (Salcobrand, FASA y Cruz verde), ahí se producen dificultades y lo que trataba de proteger la Constitución -el libre mercado incluso- después va en su contra y se ve afectado precisamente en sus bases fundacionales, y eso genera la colusión en los precios de los medicamentos. También lo vemos en otras áreas, como la colusión del confort, la colusión en los pollos. Entonces, se ha establecido a través de este principio de subsidiariedad sin límites a la concentración del mercado, que al final termina atentando gravemente contra los intereses de la gran mayoría de chilenos y chilenas.

Esa falta de equilibrio entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales es algo que no puede continuar.

¿Cómo se pudo establecer en Chile?

Justamente, en el marco de un régimen autoritario. Nosotros ahora tenemos la posibilidad de establecer en democracia, por primera vez en la historia de nuestro país -no fue así en la Constitución de 1833; no fue así en la Constitución de 1925; no fue así en la Constitución de 1980-, un sistema que pueda tratar adecuadamente estas pretensiones y esta protección social.

Este sistema público, yendo ya más específicamente a la pregunta, debe concentrar los esfuerzos. Actualmente, desde la Constitución al sistema legislativo está impedido que esa protección en el área de la salud, en el caso del Fondo Nacional de Salud, pueda tener los recursos que se precisan para dar una prestación adecuada al 80 % de la población. En ese sentido, este gasto público debe estar dirigido y focalizado a un sistema (por eso

colocaba esa frase de “un programa para los pobres es un pobre programa”) en que todos nosotros, todas las familias de los chilenos y las chilenas, de mayores recursos, de medianos recursos y de menos recursos, estemos interesados en la construcción de un sistema público fuerte, en salud, en educación.

En el caso de salud las necesidades deben estar focalizadas en la construcción de ese sistema público para que todos los chilenos tengan las condiciones mínimas y puedan satisfacer las necesidades sanitarias que se vayan estableciendo. Obviamente, los recursos son finitos, no son infinitos, y, por ende, no se podrán garantizar todas las prestaciones. Pero debemos ponernos de acuerdo respecto de cuáles son aquellas condiciones que se requieren para que los chilenos y las chilenas puedan satisfacer sus necesidades sanitarias en la forma más adecuada posible. Ese tiene que ser un sistema potente, fuerte, público. Y la legislación debe orientarse a la protección de la construcción de ese sistema de salud público, potente, fuerte y que no haya una segmentación de la demanda como se establece hoy, en que al final el sistema y el gasto público se ve dificultado para ir en protección de ese sistema que alberga a la gran mayoría de los chilenos y las chilenas.

Entonces, no obsta a la provisión mixta, privada y pública, de servicios; no obsta a la iniciativa privada; pero el gasto público debe estar focalizado en la construcción de un sistema público de salud fuerte, robusto y que después pueda ser complementado con seguros privados para determinado tipo de enfermedades, para determinado tipo de prestaciones. Pero el fuerte, el gasto presupuestario en salud debe estar destinado a la construcción de ese sistema público en salud para la gran mayoría de los chilenos y las chilenas.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, doctor Raúl Allard, por esa explicación y su respuesta.

A continuación, va a referirse a la pregunta planteada por el público la diputada Andrea Parra.

Diputada Andrea Parra Sauterel

Sin duda que cuando tú construyes una Constitución soberana y cuando asumes como Estado que este es un acuerdo social pactado y aceptado por todos, esto implica necesariamente que tú des garantías sociales, garantías jurídicas y también garantías económicas.

Ahora, ciertamente respecto del tema de la salud particularmente, uno no puede negar que el racionamiento en salud es inevitable. Uno tiene que ser responsable en esto. Y hay discusiones en la academia acerca de cuál es el espacio que el tema económico debe ocupar en derechos como el derecho a la salud. Sin duda -y lo comparto con el profesor Allard-, tenemos que llegar a una propuesta intermedia, particularmente pensando en el derecho a la salud como un derecho social, que efectivamente debe ser progresivo, pero que claramente no ocurra como ocurre hoy, en que el acceso a mejor o peor salud o incluso a solo tener salud está fuertemente determinados por razones económicas.

Sin duda, compartimos esa mirada de que hoy día debemos plantear como desafío construir un sistema de salud público robusto que permita entregar un plan de salud universal y que por sobre aquello se pueda tomar un seguro privado que permita tener otras prestaciones adicionales. Yo espero que esa sea una de las grandes discusiones en términos constitucionales, que efectivamente podamos llegar a un consenso y que entendamos que, tal como lo dice la profesora Esparza, el derecho a la salud tiene que ser un derecho

progresivo, porque tiene limitaciones económicas y eso es indiscutible.

Paulina Manosalva, moderadora

Finaliza su intervención la diputada Andrea Parra. Le damos las gracias por su respuesta.

La segunda pregunta es la siguiente: los cambios culturales son cambios de largo plazo que van más allá del cambio institucional. ¿Qué elementos, debate y cambio habría que considerar?

Estefanía Esparza Reyes, Universidad de La Frontera

Esta pregunta tiene que ver con las tareas y desafíos con un cambio valórico en relación con lo que nosotros nos encontramos viviendo. En verdad, es una pregunta muy compleja, muy amplia. Pero creo que lo primero que habría que decir, con miras a un cambio constitucional, es que habría que cuestionarse primero, si uno quiere generar un cambio, si uno estima que es posible generar un cambio a través de la Constitución.

Desde una perspectiva teórica, las constituciones pueden ser entendidas de dos formas.

Por un lado, la Constitución como marco, es decir, una Constitución que funciona a modo de límite en cuanto a la actuación de las personas, de los poderes públicos, de los privados; es como si nos dijeran que nosotros podemos movernos dentro de determinados marcos, pero no podemos traspasarlos.

Pero otra forma de entender la Constitución es entenderla como programa, o sea, la Constitución que nos va guiando para que como sociedad transitemos cierto camino y logremos ciertos objetivos. Entonces, en primer término, si yo

considero que la Constitución debe de alguna manera moldear los valores de una sociedad, mi comprensión interna sobre la Constitución es entenderla como una Constitución guía, más que como una Constitución marco.

Pero, además, es supernecesario -creo yo- recordar que, en términos generales, las constituciones y las normas jurídicas (y esto es bien importante en nuestro país también) habitualmente tienen un desarrollo más lento que las necesidades que tiene el general de la población, es decir, la forma en que operan principalmente las leyes y los decretos es *a posteriori* de que se ha producido algún tipo de inconveniente. Nosotros solemos legislar cuando ocurre un caso concreto de alta connotación pública.

Esta no es una realidad solamente chilena, sino que tiene que ver con las características del derecho, que es más meditado, que requiere cierto nivel de acuerdo, va un paso atrás.

Pero también, y esta es una realidad muy chilena que hay que reconocer, en muchísimos casos el derecho de alguna manera empuja ciertos procesos sociales.

En tal sentido, me parece que el caso más evidente -o el que yo siempre tengo en consideración- es el de la Ley Zamudio, de la ley 20.609. Esto confirma las dos hipótesis: en el primer sentido, que el derecho va más lento, porque se legisló por un caso mediático, de hecho, se conoce popularmente la ley por el apellido de la persona que falleció; pero, además, la importancia de la Ley Zamudio -ya se habrán dado cuenta de que soy bastante crítica de esa ley- es que de alguna forma desnaturalizó el fenómeno de la discriminación. Yo me atrevería a decir que ese es uno de los tremendos aportes que realiza y donde es posible ver claramente cómo el derecho puede influir y empujar ciertos

cambios sociales. Hasta antes de la Ley Zamudio era absolutamente tolerado que en programas de televisión, que en las relaciones interpersonales, que en las relaciones laborales se molestara a la gente, se le pusiera un sobrenombre, incluso que se le excluyera o se rieran de ella por su preferencia sexual; por pertenecer a algún tipo de grupo discriminado; por ser indígena, muchas veces. Lo que hizo esta ley fue desnaturalizar esta clase de comportamientos, en decir: “No necesariamente podemos influir en cómo usted va a pensar, pero usted no puede manifestar social y abiertamente esta odiosidad, este prejuicio; no puede llevar adelante conductas que sean absolutamente contrarias a lo que entendemos como no discriminación”.

Entonces, creo que tenemos muchas herramientas para poder realizar de alguna manera un cambio valórico, pero antes de eso debemos preguntarnos, primero, si efectivamente lo queremos, y segundo, cuál es nuestra concepción personal sobre lo que deben lograr el derecho y una Constitución.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, Estefanía, por recordar la importancia, lo bueno de la Ley Zamudio, que era la desnaturalización de la discriminación.

A continuación, le damos la palabra a la doctora Blanca Bórquez.

Blanca Bórquez Polloni, Biblioteca del Congreso Nacional

Muy en la dirección de lo que plantea Estefanía, y siendo mi línea de investigación y formación la bioética y el derecho, cuando uno se pregunta qué elementos de debate y cambios habría que

considerar, a mí me parece que es fundamental el rol que podemos jugar los ciudadanos, y de ahí la importancia de este tipo de instancias. Es momento de favorecer el empoderamiento ciudadano, la participación ciudadana. Tenemos que asumir como ciudadanos nuestro deber y responsabilidad de participar en el proceso de toma de decisiones, tomando parte en las reflexiones, en las deliberaciones. Porque, como bien dice Estefanía, los marcos normativos muchas veces van muy por detrás de los cambios sociales, y muchas veces confiamos en que los marcos normativos, y en este caso un texto constitucional, van a generar un cambio de *switch*, y, sin embargo, el cambio de *switch*, el cambio cultural pasa también por un cambio de actitudes, hay un cambio actitudinal que empuja a los ciudadanos.

Y ya poniéndonos en actualidad, esta gran crisis sanitaria y la gran crisis social previa a esta crisis sanitaria pusieron en evidencia que pareciera que como país necesitamos generar este cambio actitudinal, porque al parecer hay otros principios, otros valores que se han antepuesto a esta suerte de individualidad en la que hemos solido relacionarnos y en donde la cooperación, la solidaridad, la protección, la inclusión se relevan como temas fundamentales. Y yo confío y creo en que ahí el rol de los ciudadanos es fundamental. Entonces, yo también pienso que dentro del debate y dentro de los cambios hay que considerar cómo empoderamos a los ciudadanos y cómo les otorgamos mayores herramientas de participación, si queremos, en el ámbito normativo.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, Blanca, por la explicación de la importancia del empoderamiento ciudadano, que ya lo habías destacado con anterioridad.

Vamos a continuar con la respuesta del doctor Raúl Allard.

Raúl Allard Soto, Universidad de La Frontera

Sin duda, estas son preguntas filosóficas de las cuales también es importante hacerse cargo. Están muy relacionadas con el desarrollo de los grandes principios que van a estar detrás de un texto constitucional y que lo van a orientar. De ahí la importancia que entre el principio de subsidiariedad, entre el principio de solidaridad haya un mayor equilibrio, y que ese equilibrio pueda estar plasmado en el texto constitucional entre los derechos civiles y políticos o de primera generación, como se denominan en el ámbito del derecho internacional, y aquellos derechos sociales o de segunda generación.

Tiene que haber un equilibrio entre ambos tipos de principios. Y eso va a generar también una discusión que se tiene que dar en el ámbito constitucional que se avecina, en cuanto a cuál va a ser ese equilibrio, cuál va a ser esa relación entre derechos individuales y derechos sociales. Quizás por la propia historia de nuestro país entre los años 1970 y 1973 quedó estampado en una Constitución un régimen ultraliberal en cuanto a la protección de los derechos individuales y quedó postergada la protección de los derechos sociales. Ahí tiene que haber una discusión de fondo que establezca un equilibrio. Ese equilibrio puede estar establecido a nivel constitucional, con derechos y garantías equilibradas para uno y otro tipo de derecho; o puede estar establecido también a nivel legal.

Los temas valóricos exigen también estar adecuados a los tiempos, y puede ser que no todo quede completamente zanjado y establecido en el texto constitucional. De hecho, el requisito de dos tercios para adoptar las principales decisiones en

el futuro texto constitucional demanda grandes acuerdos. Cuando no existan esos grandes acuerdos en el concierto nacional, ellos no podrán quedar plasmados en el texto constitucional y, por ende, su desarrollo va a quedar entregado al legislador.

Me parece que los temas valóricos en varios casos van a entrar también en esas circunstancias. Es decir, habrá grandes principios orientadores, equilibrados, que ojalá estén establecidos en el texto constitucional; pero, por otra parte, puede haber materias que no queden fijadas en el texto constitucional y que pueden ser reguladas después a nivel legal y que cumplan la función que el derecho está llamado a desempeñar: estar adecuado a los tiempos, estar adecuado a las modificaciones de la sociedad, estar adecuado a las necesidades de las personas y del cumplimiento de sus necesidades.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, Raúl, por tu explicación respecto de esta relación entre nueva Constitución y la ley. Damos la palabra a la diputada Andrea Parra.

Diputada Andrea Parra Sauterel

La verdad es que yo tengo ahí una pequeña diferencia con la pregunta, porque yo creo que si nos situamos hoy día, pienso que los cambios culturales ya ocurrieron. Lo que pasa es que la institucionalidad está francamente a treinta años luz de lo que está sucediendo en las calles, con la ciudadanía y en todos los espacios públicos. Y por eso finalmente hemos tenido este choque y esta demanda ciudadana, que por lo demás no nace de la política, sino de la propia ciudadanía respecto de un cambio.

En cuanto a los elementos de debate y cambios, a

mí me parece fundamental no solo establecer el Estado como un Estado de derecho social, porque eso cambia el paradigma que hemos tenido por años en nuestro país, sino que también pensar derechamente en esta crisis de representatividad política que hemos tenido durante años. Y, desde mi perspectiva, me parece indispensable pensar en un nuevo sistema político, un sistema político que desburocratice el funcionamiento del país, porque claramente tenemos un país que está inmerso en un régimen hiperpresidencialista; que es tremendamente centralizado, donde los costos los pagan fuertemente las regiones, y regiones como la nuestra, de La Araucanía, que sin duda requiere poder en sus manos para satisfacer las necesidades de los territorios.

Me parece que ese cambio es un cambio fundamental. Yo soy parlamentaria por primera vez, recién voy a cumplir tres años en este período, y logro palpar con fuerza que la estructura del sistema político que tenemos hoy día, lo lento que significa procesar las leyes, lo difícil que es responder a las demandas ciudadanas con agilidad con las herramientas que hoy día tenemos, estructurales e institucionales, hacen necesario cuestionarse aquello. Yo creo que hay que pensar en la discusión en un régimen probablemente semiparlamentario, semipresidencial, por qué no en hacer carne de verdad la descentralización y por qué no pensar en introducir desde la Constitución métodos de participación ciudadana que hoy día están absolutamente ausentes, como la iniciativa popular de ley y otras que están marginalmente en algunas normas pero que son muy difíciles de implementar. Me parece que hay que transitar desde lo individual hacia lo colectivo, y en la medida en que sigamos en ese camino vamos a ser capaces de responder a la demanda ciudadana y a esos cambios culturales que ya ocurrieron.

Paulina Manosalva, moderadora

Muchas gracias, diputada, por su propuesta respecto de estos grandes cambios.

Para finalizar esta jornada, se dirigirá a todas y todos los asistentes la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales, doctora Valeska Geldres Weiss.

Valeska Geldres Weiss, Decana Facultad Ciencias Jurídicas y Empresariales Universidad de La Frontera

Muy buenas tardes.

En primer lugar, quiero agradecer a la Biblioteca del Congreso Nacional, a la Academia Parlamentaria, a la Agrupación de Universidades Regionales y a la Dirección de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de La Frontera por la organización de esta actividad, y especialmente a la abogada Paulina Manosalva, Directora de la Escuela, quien ha sido una de las impulsoras de esta interesante actividad regional.

Esta actividad nos ha permitido a las regiones conversar y dialogar sobre lo que se vive a propósito del plebiscito del 25 de octubre.

Como Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de La Frontera, considero que esta instancia ha sido de mucha importancia para promover la comunicación entre la sociedad civil, la academia y el Congreso. Esto ha beneficiado, sin lugar a dudas, para que haya una mirada transversal sobre este hecho histórico, donde la ciudadanía jugará un rol principal en decidir si aprueban o no una nueva Constitución para Chile.

También quisiera destacar la participación en

este encuentro de nuestros académicos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de La Frontera, doctora Estefanía Esparza y doctor Raúl Allard, quienes siempre han estado abiertos a promover y ser parte de actividades que permitan informar y dialogar con la comunidad regional.

Para nosotros ha sido un honor estar hoy aquí y así reflexionar sobre los desafíos regionales en torno a la Constitución.

Muchas gracias.

Paulina Manosalva, moderadora

Con las palabras de la Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales de la Universidad de La Frontera ponemos término al presente diálogo regional.

Esperamos que las autoridades que nos acompañaron, que nuestras y nuestros expositores y todas las personas que han estado con nosotros en esta jornada hayan podido reflexionar sobre estos dos importantes derechos fundamentales y hayan reflexionado también sobre el debate que se generó a raíz de las preguntas y las respuestas de nuestro público.

Nos despedimos hasta una próxima oportunidad.

Muchas gracias.

Diálogo N° 7:

OPCIÓN FEDERAL

(16 de octubre de 2020)



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO

ÍNDICE

Ricardo Badtke Arancibia , moderador.....	204
Claudio Elórtegui Raffo , Rector Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.....	205
Guido Williams Obreque , Biblioteca del Congreso Nacional.....	207
Alan Bronfman Vargas , Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.....	210
Diputado Rodrigo González Torres , distrito N° 7, Región de Valparaíso.....	215
Manuel Núñez Poblete , Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.....	219
Senador Francisco Chahuán Chahuán , circunscripción N°6, Región de Valparaíso.....	222
Alfonso Pérez Guíñez , Director Biblioteca del Congreso Nacional.....	228
María Graciela Brantt Zumarán , Decana Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.....	229
Celso Arias Mora , Vicepresidente Agrupación de Universidades Regionales.....	230



Ver video:

“OPCIÓN FEDERAL”

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muy buenas tardes.

Les damos la bienvenida a la séptima charla desarrollada en el marco del Primer Ciclo de Diálogos Regionales para un Proceso Constituyente, organizado por la Agrupación de Universidades Regionales, la Academia Parlamentaria, la Biblioteca del Congreso Nacional y, en este caso, por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Se trata de una actividad abierta a la comunidad cuyo propósito consiste en constituirse como un espacio de reflexión, de diálogo y de debate sobre temas de relevancia constitucional bajo el actual proceso que vivimos.

En nombre de los organizadores, sean nuestras primeras palabras una sincera y cálida bienvenida.

Queremos agradecer la presencia de parlamentarios, académicos, autoridades y de todas y todos quienes nos acompañan en esta tarde a través de las distintas plataformas. Y también, por cierto, saludamos y agradecemos la presencia de nuestros expositores, quienes nos acompañarán durante esta jornada y cuyo objeto será proponer ciertas bases conceptuales en torno a esta idea de la opción federal, es decir, explorar al menos la posibilidad de implementar este modelo de Estado de tipo federal en nuestro país, que surge de la relación entre el poder político y el territorio como elementos que conforman un Estado.

Recordemos, por lo demás, que es un modelo que opera en 28 países del mundo y no parece tan alejado del debate público actual, no solo pensando desde el punto de vista del proceso constituyente - pensemos en discusiones sobre la división político-administrativa del país, el régimen de gobierno,

etcétera-, sino porque también esto viene a ser un momento cúlmine tras once años de la primera reforma constitucional dirigida o que daba inicio a este proceso de descentralización, por el año 2009, que adquirió un hito relevante el año 2017 con la reforma constitucional de ese año, y que va a tener, sin duda, un punto cúlmine en abril de 2021 con la elección de los gobernadores regionales, un hito en nuestra historia constitucional que obviamente debemos celebrar.

Por lo tanto, es un tema que nos convoca a reflexionar. Y para eso tenemos a distinguidos expositores que nos acompañarán el día de hoy: don Guido Williams Obreque, abogado y Jefe de la Sección de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional; el profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso don Alan Bronfman Vargas; el diputado don Rodrigo González Torres, Vicepresidente de la Cámara de Diputados, integrante de la bancada regionalista; el profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso don Manuel Núñez Poblete; don Francisco Chahuán Chahuán, senador por la Región de Valparaíso.

Saludo directamente a uno de los anfitriones, el señor Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, don Claudio Elórtegui Raffo, para escuchar sus palabras de bienvenida.

Claudio Elórtegui Raffo, Rector Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Buenas tardes.

Quiero saludar a todos quienes nos acompañan virtualmente en este seminario “Diálogos regionales para el proceso constituyente”. Un saludo especial a las autoridades del Congreso

Nacional presentes, a los parlamentarios que van a intervenir, al diputado Rodrigo González, Vicepresidente de la Cámara de Diputados; al senador Francisco Chahuán; a la Decana de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, María Graciela Brantt; a los profesores de la Facultad de Derecho Alan Bronfman y Manuel Núñez; al abogado Guido Williams, Jefe de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional, y a todos los directivos de la Agrupación de Universidades Regionales, de la Academia Parlamentaria y de la Biblioteca del Congreso Nacional que nos acompañan.

Es muy satisfactorio para la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso participar a través de nuestra Facultad de Derecho en la organización de este seminario conjuntamente con la Agrupación de Universidades Regionales, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Academia Parlamentaria. Es evidente la importancia de una actividad como esta, abierta a la comunidad, que permite un espacio de reflexión, diálogo y debate sobre temas de la mayor relevancia en el proceso constituyente. Es una iniciativa que contribuye a la tan necesaria formación de la ciudadanía acerca de aspectos centrales, relativos al funcionamiento y perfeccionamiento del régimen democrático.

Vivimos como país un momento crucial, de cuya evolución dependerá el futuro de nuestra sociedad en las próximas décadas. El proceso constituyente es una gran oportunidad para avanzar en algunos de los grandes problemas que nuestra sociedad y nuestra democracia enfrentan. Por una parte, problemas sociales, que se han venido arrastrando en el tiempo sin soluciones de fondo. Junto con ello, una preocupante pérdida de legitimidad

de las instituciones, lo que se constituye en una amenaza para la democracia. Además, nuestra sociedad exhibe muy altos niveles de desconfianza interpersonales.

El desafío país es, entonces, cómo se abordan estos problemas en el marco del proceso constituyente, pero sin comprometer los notables avances logrados desde el retorno a la democracia en lo social, en lo económico y también en la restauración de la convivencia democrática, lo que se tradujo en indiscutibles progresos en los niveles de vida de la población, con una impresionante reducción en los índices de pobreza y significativos aumentos en los niveles de ingreso de las personas, en particular de los sectores más vulnerables.

Otro de los temas pendientes es abordar el alto grado de concentración de todo tipo de actividades en la Región Metropolitana y los altos niveles de inequidad entre las regiones y entre las comunas. Sin duda, una efectiva descentralización y la reducción consiguiente en estos niveles de inequidad es un proceso pendiente, que seguramente será tratado por la temática que se ha planteado en este seminario.

Al finalizar mis palabras quiero felicitar a todos quienes han participado en la organización de este seminario. También, en el caso de nuestra Universidad, felicitar a la Facultad de Derecho por esta iniciativa, y en particular a los académicos que han participado en su organización como a los destacados académicos que expondrán, Alan Bronfman y Manuel Núñez. Para nuestra Universidad, comprometida desde su fundación,

hace noventa y dos años, con la Región de Valparaíso y con el país, nos complace muchísimo aportar en este seminario.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias, señor Rector, por sus palabras.

Le agradecemos compartir esas reflexiones en este interesante momento desde el punto de vista político en nuestro país.

Vamos a dar comienzo a las exposiciones.

En primer lugar, intervendrá don Guido Williams Obreque, quien nos proporcionará un marco general de esta discusión. Él es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, magíster en Derecho, con mención en Derecho Civil, por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Se desempeña como Jefe del Departamento de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

Buenas tardes.

La Biblioteca hará una presentación referida al concepto de federalismo, sus características; algún análisis de los tipos de federalismo que señala la literatura; algo de historia en Chile, y, finalmente, para cerrar, también se plantearán de manera general algunas propuestas que se encuentran presentes en nuestro país.

En primer lugar, en términos de conceptos, cabe señalar que el vocablo “federal” viene del latín *foedus-oris*, que se refiere a un pacto, alianza en relación con la distribución funcional y territorial del poder.

Dos conceptos que rescaté, uno más elaborado, otro más abstracto. El primero dice que federalismo es aquel “donde exista una pluralidad de ordenamientos constitucionales, entre los cuales destaca uno como el principal y al cual están subordinados los demás, sin perjuicio de que se le reconozcan formas de participación a los ordenamientos constitucionales menores”. Un concepto más abstracto plantea que es un “sistema de reglas para la división de las responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.

En cuanto a las características, podemos señalar las siguientes:

- Es una división del poder con base territorial.
- Debe integrar la unidad con la pluralidad, la centralización y la descentralización.
- Funciona sobre una armonización de la tendencia a la unidad y a la diversidad, que se conjuga en dos momentos: el de cohesión y el particularismo. La cohesión está manifestada, por ejemplo, por la continuidad espacial, la necesidad de defensa común, la homogeneidad de la estructura social y de sus modos y formas de vida. Y el particularismo,



Guido Williams Obreque,
Biblioteca del Congreso Nacional

por ejemplo, en la existencia previa de partes que se reconocen con un grado de unidad política, algunos territorios diferenciados por notas de índole cultural y también la divergencia de intereses económicos de unos respecto de otros.

Otras características del sistema federal es que hay un poder central y hay poderes locales; la Constitución federal es la norma central y válida para todo el territorio; hay distribución de competencias, determinada por la Constitución federal, la que establece la atribución de la federación y de los Estados miembros; la soberanía política es indivisible (eso se ha ido constatando con el tiempo) y todas las atribuciones de soberanía corresponden al Estado federal (dentro, obviamente, del límite de la Constitución federal); como principio general se puede señalar que el derecho de los Estado miembros no puede infringir el derecho del Estado federal; y normalmente tiene un parlamento bicameral, en donde una de las cámaras es elegida en forma igualitaria por cada uno de los Estados miembros.

En cuanto a los tipos de federalismo, rescatamos dos grandes grupos.

Uno habla que el federalismo es como una lógica de separación, o competitivo, donde los espacios constitucionales de la Federación y de los Estados están por principio separados.

Luego hay una lógica mucho más moderna, que habla del federalismo como cooperación, en la lógica de que existen fuertes eventos de unidad, particularmente en la descripción constitucional de las tareas comunes de los entes federados.

También se habla del federalismo respecto de Estados federados simétricos y Estados asimétricos. La lógica de los Estados simétricos también es una lógica bastante más clásica. Idealmente, sugiere igualdad de territorios,

donde se adopta una igualdad jurídica común, y la división de poderes entre la Federación y los Estados miembros es prácticamente la misma.

En la lógica de los Estados federales asimétricos existe desigualdad entre los territorios, pero hay un patrón configurador, que es en consenso vinculante sobre la necesidad de garantizar una desigualdad en el ejercicio del poder en función de los territorios.

Un poco de historia en Chile.

Cabe señalar que a comienzos del siglo XIX ya hubo algunos atisbos legislativos de un sistema federal en el país.

El contexto: estábamos hablando de un territorio nuevo, de una república nueva; con una gran extensión del territorio; complejidad de desplazamiento; con estructuras de cabildos coloniales que ya habían existido y habían operado con una lógica de un antagonismo entre Concepción y Santiago; con un abandono del norte, particularmente de la ciudad de Coquimbo como gran referente del norte; existencia de algunos caudillismos locales; presencia de asambleas provinciales ante la necesidad de resolver temas locales por las ciudades; y, para la intelectualidad de la época, la existencia ya de modelos comparados (algunos más exitosos que otros) de gobiernos federales.

En 1822 se dictó la Constitución, que, al decir de muchos, no respeta las unidades provinciales tradicionales, y el país queda dividido en departamentos, con una lógica mucho más centralizada de la que se esperaba, centrando además el poder en un Director Supremo por diez años.

Luego, en 1822-1823, hay un proceso revolucionario donde van asomando con vigor las tendencias federalistas.

Ya en 1825 era evidente que el gobierno no había logrado la estabilidad con la Constitución de 1822, y el movimiento federalista, entre quienes gobernaban en la élite de aquellos años, comienza a materializarse.

En 1826 el Congreso aprueba lo que se llaman “las leyes federales”, que es un conjunto de normas jurídicas cuyo fin es el establecimiento de un régimen político federal en el país. Se divide el territorio en ocho provincias; se conforman asambleas provinciales con autonomía, con amplias atribuciones; y se crea el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

Los autores señalan que el federalismo trae consigo una serie de problemas y confusiones en la época. Por ejemplo, las provincias compitiendo por prerrogativas, o por el espacio territorial o por prebendas; algunas carecían de recursos propios para implementar sus propios gobiernos locales.

En paralelo, se había dispuesto la necesidad de dictar una nueva Constitución, de corte federal, la que no prosperó en el Congreso y solo avanzó en una cámara legislativa.

Finalmente, en 1827, se suspende la aplicación de las leyes federales y lo que podríamos decir es el gran esfuerzo jurídico en el país en la materia.

En cuanto a proyectos de ley en el Congreso Nacional, no encontramos, pese a que hicimos una ardua búsqueda, proyectos de ley que planteen derechamente la instalación de un sistema de gobierno federal. Sin embargo, cabe señalar que hay atisbos de esta figura, de este sistema, en algunos proyectos de ley vinculados a materias de descentralización, pero dentro de una lógica de Estado unitario.

Rescatamos tres propuestas. La primera es del profesor Jaime Basa, en un libro del Centro de Estudios Públicos; otra, de la Fundación por el

Chile Federal; y la tercera es la que se plantea en un sitio web, un plataforma bastante conocida en el mundo del urbanismo, que se llama “Plataforma Urbana”.

En las tres más o menos se configuran elementos comunes: la creación de macrorregiones (entre 6 y 9 plantean estas propuestas); la existencia de gobiernos federales y estatales con Constituciones políticas en cada caso; Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; cámaras legislativas, una de ellas con representación paritaria de los territorios; el profesor Bassa, además, plantea la creación de un consejo de presidentes compuesto por los presidentes regionales; las regiones gozan de autonomía política, financiera, económica y judicial; en algunos casos se suma la instalación de un sistema semipresidencial de gobierno del Gobierno federal. Cabe señalar que la Fundación para el Federalismo propone un texto de anteproyecto de Constitución federal, es decir, van más allá de las propuestas.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muy interesante el análisis histórico y esta idea de sistematizar las propuestas que existen, tanto a nivel legislativo como en el ámbito académica y de las organizaciones no gubernamentales.

Muchas gracias, Guido, por tu intervención.

A continuación viene la presentación del profesor Alan Bronfman Vargas. Él es abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Es profesor de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, donde imparte la docencia de pregrado en las asignaturas Derecho



Alan Bronfman Vargas,
Pontificia Universidad Católica de
Valparaíso

Constitucional y Derecho Parlamentario; asimismo, imparte docencia en posgrado en el Magíster en Dirección Pública, en el Magíster en Derecho y en el programa de Doctorado en Derecho de la misma casa de estudios. Fue Secretario General de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso entre 2006 y 2010, Decano de la Facultad de Derecho de la misma casa de estudios entre 2010 y 2019 y director del programa de Doctorado en Derecho de la misma institución. Además, entre los años 2013 y 2017 fue suplente y ministro del Excelentísimo Tribunal Constitucional de Chile.

La intervención del profesor Bronfman se titula “La introducción del federalismo en Estados unitarios”.

Buenas tardes, quiero agradecer a la Agrupación de Universidades Regionales, a la Biblioteca del Congreso Nacional y a la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados por la organización de este evento, como parte de un ciclo de encuentros para revisar temas importantes para nuestra organización institucional en el contexto del análisis constitucional en el cual estamos participando. Por supuesto, agradezco a la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso por haber confiado en mí para participar en este encuentro.

Mi planteamiento es la introducción del federalismo en Chile.

Lo primero que tengo que mencionar es que este es de aquellos temas que se descartan rápidamente como tema de análisis serio, por distintas razones. Lo cierto es que cuando hablamos de federalismo hablamos, aparentemente, de una cuestión irrealizable, distante, poco práctica, lejana. Detrás de esto, de esta pronta descalificación,

hay intereses, por cierto, intereses políticos. El centralismo tiene detrás de sí una cantidad de intereses políticos, económicos, sociales, culturales, y que son muy cómodos para quienes ostentan el poder y lo ejercen desde el centro del país. La cuestión es que para todo el territorio del país esto no es tan justo ni parece tan razonable.

Normalmente, cuando se plantea el debate acerca del federalismo, rápidamente aparecen algunas cuestiones que realmente no son muy importantes. Aparece la experiencia federal chilena de comienzos de la República, en 1826. No tiene mucho sentido ponerlo como argumento que impida el debate de este tema.

Aparecen los problemas económicos de implementar un sistema federal por los costos que ello implica; pero no solo implica más recursos, sino también una distribución de recursos públicos fundamentalmente distinta, pero no tiene que ver con mayores gastos.

También se señala que la distribución del país no admite ni territorialmente ni poblacionalmente un número mínimo de Estados miembros de una Federación. Por favor, para hacer este análisis hay que revisar sencillamente lo que son los länder en Alemania o lo que son los Estados miembros de Estados Unidos y van a darse cuenta de que hay territorios y poblaciones que perfectamente coinciden con gran parte de nuestra región. Es un tema importante la definición territorial de los Estados miembros, hay que pensarlo y analizarlo, pero la actual configuración de los territorios no es óbice para un análisis razonable acerca de un Estado federal. Es más nuestras distancias territoriales, nuestra longitud por supuesto que nos mueve a pensar al revés, que las condiciones geográficas más bien apoyan la introducción de un federalismo.

En mi análisis voy a ser muy sucinto y revisaré tres problemas serios de la centralización y tres elementos esenciales para la implementación de un federalismo.

Primero me referiré a los tres problemas principales del centralismo.

En primer lugar, el problema para identificar los problemas sociales y políticos en todo el territorio. Nuestra comunidad política, nuestro debate político, nuestro debate por los medios de comunicación social están centrados en problemas que o son de la zona centro del país o son impuestos desde la mirada de la región del centro del país. Para un país como el nuestro, los problemas de cada territorio no son necesariamente los mismos, hay diferencias significativas, hay diferencias importantes: los problemas de la zona norte del país no son los de la zona sur; los problemas de la zona de la Araucanía no son iguales a los de la Región de Valparaíso, evidentemente que no van a ser exactamente lo mismo. Por cierto que hay cuestiones comunes, y todos lo sabemos, pero la primacía de estos únicos problemas o bien de la Región Metropolitana o bien visualizados con la óptica de los intereses, de la lógica de la Región Metropolitana por supuesto que perjudica seriamente el funcionamiento de nuestra comunidad política, el funcionamiento de nuestro país como un conjunto de territorios que tienen intereses cuyo valor, cuya importancia, merecen un tratamiento y una distinción propia.

Un segundo elemento es el problema de la prioridad. Nos encontramos con una agenda política que subraya, que enfatiza los problemas propios de una zona del país, claramente. En la agenda están esos temas: el transporte urbano de la Región Metropolitana, la contaminación de la Región Metropolitana. No quiero, por supuesto,

que estos problemas no sean importantes, obviamente que lo son; pero junto con ellos hay otros problemas en otros territorios que son distintos y que -esto es importante- merecen una priorización en la agenda política, merecen una presencia en la agenda de discusión, merecen un debate racional, un debate de nivel, no un debate focalizado por una cuestión local, sino que un debate más general. El federalismo ayuda a esto, ayuda a fijar estas prioridades. Por supuesto que el federalismo no es mágico: ahí donde la solución a los problemas es difícil va a seguir siendo difícil. Pero desde el punto de vista político es central que los territorios puedan identificar estos problemas y luego priorizarlos. La solución será más efectiva, menos efectiva, más pronta, más tardía, eso no cambia con el federalismo, pero sí cambia este hecho de que las prioridades que forman parte de la agenda política, de la agenda legislativa, son prioridades que vienen fijadas desde un único centro, y eso para el funcionamiento de un país como el nuestro es tremendamente importante.

Finalmente, como cierre de esta reflexión acerca de los problemas del centralismo, subrayo los problemas de legitimidad democrática. Nuestro país tiene problemas importantes, nuestro sistema político tiene problemas importantes en relación con la legitimidad de la democracia, con la cercanía, con el afecto que los ciudadanos normalmente tienen que sentir con su sistema político. Parte del problema, no todo, por supuesto, pero parte del problema dice relación con esta centralización, con estos problemas que no son los problemas míos, que no son los problemas que yo veo todos los días, estas priorizaciones que no son priorizaciones que corresponden a mis necesidades ni mínimamente, que están muy lejos de ser mías. Obviamente, los ciudadanos están buscando una respuesta política más cercana.

Fíjense que cuando revisamos las encuestas y vemos quiénes son los posibles candidatos en una futura elección presidencial nos encontramos con tres alcaldes. ¿Qué quiere decir eso? Quiere decir que la figura del alcalde es una figura que genera cierta empatía, genera ciertos vínculos, precisamente por la proximidad con las relaciones con las personas. Y, además -el ejemplo me sirve muy bien-, los tres alcaldes son de comunas de la Región Metropolitana. Entonces, tenemos esta empatía y tenemos este factor centralista. ¿No hay en las trescientas y tantas otras comunas buenos alcaldes, alcaldes que son muy queridos, alcaldes que son muy importantes? Pero por supuesto que sí, obviamente que sí, es clarísimo. Pero, sin embargo, los tres que aparecen son propiamente de la Región Metropolitana, otra expresión del centralismo. Pero me quedo con lo anterior, con la idea de que esta empatía de los ciudadanos es fundamental para desarrollar un sistema político que funcione de manera oportuna, de manera adecuada.

Creo que nuestra política, nuestros políticos tienen acá una enorme tarea pendiente. Y aquellos políticos que son un poco más empáticos que el resto inmediatamente tienen una respuesta electoral fuerte, porque la ciudadanía necesita este tipo de vínculos con sus representantes, necesita estos vínculos con el sistema político. En la distancia, con candidaturas de los partidos políticos que corresponden a decisiones adoptadas por partidos políticos centralizados respecto de sus intereses centralizados, evidentemente no le pidas después a la ciudadanía empatía con ese candidato, que es un candidato que no es del lugar, no es de la ciudad, no es de la región, por mucho que cumpla con los requisitos formales de la Constitución, de la legislación electoral. Se necesitan estos vínculos políticos. No nos extrañemos de las encuestas,

la credibilidad de las instituciones políticas está seriamente dañada por este centralismo.

Medidas o propuestas centrales para construir un federalismo.

Primero, se requiere una representación nacional adecuada a los territorios; la voz de los territorios del país tiene que tener una presencia política fuerte en las instituciones políticas nacionales. Esto está muy claro en todos los federalismos.

Y simplemente pongo dos ejemplos, que al mismo tiempo me sirven como modelo.

El ejemplo norteamericano, en que el Senado federal norteamericano está integrado por dos representantes por cada territorio, por cada Estado miembro, sin importar el número de habitantes de ese territorio, sin importar su extensión territorial, sin importar su nivel de ingreso económico, sin importar ningún otro factor. Hay una expresión de una voluntad política territorial que es tratada de manera igualitaria en un órgano tan importante como es el Senado federal norteamericano, en un Congreso federal que es bicameral y en que ambas cámaras tienen iguales atribuciones (y me atrevería a decir que el Senado tiene más atribuciones que la Cámara de Representantes, pero eso es un tema de más debate). Pero como sea, la voz de los territorios igualitariamente representada en uno de los tres poderes más importantes de los Estados Unidos, con la Cámara de Representantes y la Presidencia de la Unión.

En el modelo federal alemán sucede algo parecido. Los länder, las provincias, los Estados miembros de la Federación tienen una presencia fortalecida en el Bundesrat (el Consejo Federal), la Cámara Alta del Parlamento alemán. Hay una variación ahí en el número de representantes, pero está acotado, es una variación acotada en relación con la población

de cada uno de los miembros de la Federación. Y a diferencia del modelo norteamericano, en que son dos cámaras igualitarias, hay un Consejo Federal, una Cámara Alta concebida en términos de competencias relevantes para los territorios, la voz de los territorios es una voz fuerte en un órgano de carácter nacional, de decisiones políticas nacionales, todas aquellas que afectan directamente los intereses de los territorios, están los länder en este Consejo Federal.

El segundo elemento es el federalismo fiscal. Se trata aquí de una adecuada distribución de los recursos. Los Estados miembros de la federación deben tener autonomía para recibir sus recursos y eventualmente invertirlos de la manera que estimen pertinente, identificando los problemas, generando las prioridades que sean convenientes para los intereses políticos de ese territorio, de esa región, de esa provincia o como queramos llamar a esta unidad miembro de la federación. El federalismo fiscal es fundamental. Aquí está siempre la voz negativa que dice: “¡Buena, es que eso significa más gastos!” No significa más gastos, significa una distinta distribución. Los impuestos pueden ser los mismos, pero por supuesto hay que fijar ahí criterios de distribución. Ese es un tema que hay que discutir, no digo que sea sencillo, obviamente. Debemos discutir en Chile acerca de los ingresos que provienen de ciertos recursos naturales, cómo van a contribuir al financiamiento de cada región, cómo van a ser distribuidos en el erario. Por supuesto que hay muchas discusiones. En todo caso, lo único que puedo sostener en esta materia es que este problema no es un problema nuevo. Es un problema que las federaciones que funcionan lo han sabido resolver, por supuesto que siempre hay problemas, siempre hay discusiones, siempre hay definiciones, evidentemente. Repito, esto no se trata de más gastos, sino que se trata

simplemente de la adecuada distribución de los recursos.

Por último, un tercer elemento es la dotación de un cuerpo funcional cualificado para el ejercicio de las competencias propias de los territorios, propias del Estado miembro. ¿Es importante este cuerpo funcionaria? Por supuesto que es fundamental. Debemos tener personas capacitadas, bien formadas, que puedan colaborar en la implementación de todas las decisiones políticas del gobierno superior de un territorio o de una región, como queremos llamarlo. Nuevamente da la duda: “Bueno, es que actualmente las regiones carecen de este presupuesto”. Mi duda sería: ¿usted quiere que las regiones tengan, sin un alto nivel de competencia y un alto nivel de autonomía, un cuerpo funcional de élite? Acá el asunto es al revés, yo entiendo. Primero tengamos las competencias y los recursos necesarios (y esto puede ser gradual, obviamente, en una discusión racional todo cabe). Pero un cuerpo funcional cualificado para la adecuada función de las competencias por supuesto que se puede desarrollar en un territorio, en un Estado miembro de una federación sin ningún problema, y creo que es importante.

Y yo creo que la cuestión no es una tanto de más talento o menos talento, porque evidentemente que en nuestro mismo país tenemos el ejemplo de instituciones como el Poder Judicial o el Ministerio Público, que pueden convocar plazas en todo el territorio del país y no hay diferencia en la cualificación de ese personal que trabaja en estos organismos. En un organismo de gobierno y administración superior por supuesto que es lo mismo. Obviamente, hay que pensar en ciertas garantías de estabilidad laboral, algún tipo de conservación, algún tipo de carrera, concursos competitivos, salarios adecuados. Las

regiones ya tenemos cuerpos administrativos importantes (por supuesto hay que revisar de acuerdo con las funciones que se piensen de un Estado miembro cuáles son estos cuerpos y cuál es su cualificación). Se pueden formar academias (de hecho, ya hay centros de formación), hacer cursos de perfeccionamiento, pasantías, hay muchas fórmulas. Si se desea esto, no es un tópico importante.

Quería plantear estas sencillas ideas como una introducción a un tema que estimo que es muy relevante, muy importante para las regiones.

Y mi punto final es el mismo del comienzo, termino con lo mismo. Es un tema que se puede debatir racionalmente. Cuando hablamos de federalismo no hablamos de un proyecto de la Corfo de conquistar Marte, que lo veo un poco más distante. Cuando hablamos de federalismo hablamos de una cuestión política, significativa, relevante y que al mismo tiempo es una cuestión que ofrece respuesta a algunos de los problemas que tenemos en nuestro sistema político, respuestas muy significativas. Y creo (y ese es el sentido de este encuentro) que vale la pena darle una vuelta, pensarlo, debatir, conversar. No es un cambio fácil, por supuesto, porque entre medio están los intereses políticos consolidados del centro y que se sienten amenazados por este tipo de discusiones. Pero creo que desde las regiones tenemos que pensar libremente y debatir, y en su momento avanzar en los cambios que son relevantes para la implementación de un Estado federal.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Agradecemos encarecidamente al profesor Bronfman, por su clara exposición y por blandir tan vigorosamente las banderas regionalistas.

A continuación, una intervención esperada quizás, porque es la perspectiva interna del Congreso.

El siguiente expositor es el Diputado por el séptimo distrito, de la Región de Valparaíso, por el período 2018-2022, don Rodrigo González Torres. Él es doctor en Filosofía, profesor de Filosofía y político por el Partido Por la Democracia. Es Segundo Vicepresidente de la Cámara de Diputados desde el 7 de abril de este año. Anteriormente fue Diputado por el distrito 14, entre 2002 y 2018. Además, como sabrán, fue alcalde de Viña del Mar.



Diputado
Rodrigo González Torres

Distrito N° 7
Región de Valparaíso

Un gusto de saludar a todos los que están presentes, a Ricardo, a Guido. También, a quienes han promovido esta actividad, a la Universidad Católica de Valparaíso (mi *alma mater*, además). Y saludo muy afectuosamente a la Agrupación de Universidades Regionales y a la Academia Parlamentaria, que patrocinan este evento.

Me parece muy interesante debatir estos temas en el marco de la proximidad de un proceso constituyente como el que estamos viviendo, porque no cabe duda de que este tema va a ser materia de debate profundo por parte de la Convención Constitucional o la Convención Mixta que la ciudadanía elija en el próximo plebiscito.

El punto de partida de Alan Bronfman me parece muy interesante: levantar los prejuicios. No puede haber un debate sobre federalismo que desde el inicio excluya la discusión de un sistema federal o de un modelo federal en Chile, no solo porque ya tuvimos esa experiencia, sino por los valores

que él le atribuye a este modelo, que yo comparto. Son valores muy sustantivos, que en relación con el Estado centralista y centralizado que hoy día nos rige representan ventajas que debiéramos promover, impulsar y que creo que le harían muy bien a Chile. Eso como un punto de partida.

No obstante, yo quiero señalar que nosotros tenemos, después de esa primera experiencia federal en los albores de la Independencia, una tradición centralista muy asentada, muy profunda, que hace difícil un tránsito brusco, un tránsito inmediato, de un régimen como el que tenemos, un Estado centralizado tan fuerte, a un régimen federal.

Por eso, quienes hemos profesado un pensamiento regionalista y descentralizador desde hace muchos años hemos señalado que antes de pensar en un Estado federal debiéramos elucubrar y diseñar la posibilidad de un Estado unitario y descentralizado que fuese un espacio y un momento no sé si de tránsito hacia un sistema federal o de un régimen permanente. Pero la necesidad de un Estado unitario descentralizado en Chile está llorando hace mucho tiempo. No solamente es una vieja aspiración de quienes vivimos en regiones y quienes reconocemos la inmensa riqueza, la diversidad, el aporte de las regiones y el estado de abandono en que se encuentran, el descuido que hay en un sistema político que además presenta profundas desigualdades territoriales.

La desigualdad territorial es una de las desigualdades de Chile. No es la única. Existe una gran desigualdad en la distribución de la riqueza; hay desigualdades de género muy profundas. Pero la desigualdad territorial es una forma de desigualdad que es necesario erradicar y que le resta potencialidad y posibilidades de expandirse al conjunto del territorio, de los ciudadanos, y

que merma y coarta mucho la posibilidad de lograr mayor equidad, mayor justicia social y un desarrollo económico más equilibrado y armónico del país.

Esos valores son los que motivan a pensar en un Estado unitario descentralizado.

¿Qué necesitamos para que exista un Estado unitario descentralizado en Chile?

Necesitamos un cambio profundo que se ubica especialmente en el artículo 3 de nuestra actual Constitución y que debiera establecer que no solamente las funciones de administración del Estado se descentralicen, sino especialmente las funciones de Gobierno. Las funciones de Gobierno, cuando se descentralizan, permite que los temas de orden y seguridad sean funciones que también se puedan decidir en el nivel de las regiones. Lograr, por lo tanto, que las funciones de Gobierno y de orden y seguridad se radiquen no solo en el Estado central, sino en los niveles de las regiones, junto con la autonomía financiera de las regiones que se van a constituir -las actuales regiones u otro modelo de división territorial- son fundamentales. Por lo tanto, para tener un Estado unitario descentralizado necesitamos que estas funciones de Gobierno, que en especial son de orden y seguridad, y la autonomía financiera completen las facultades, competencias y atribuciones de nuestras regiones.

Para esto, y especialmente en el ámbito financiero, es necesario avanzar hacia la posibilidad de que exista autonomía en la distribución de los recursos, en el uso de los recursos y en la disposición de los recursos en las regiones. En tal sentido, los regionalistas hemos planteado que no solamente haya esa autonomía, sino que además pueda existir generación de tributos regionales, tributos o impuestos territoriales

que sean diversos según las características de las regiones, según sus vocaciones y sus capacidades productivas. Por ejemplo, en las regiones que tienen características portuarias, que el orden productivo portuario genere recursos propios y autónomos a las regiones, por medio de una tasa portuaria o de impuestos que se le apliquen a la actividad económica portuaria. Del mismo modo, en las regiones mineras a lo que se refiere a la actividad productiva de la minería; en las regiones forestales para ese tipo de producción. La idea es que, en general, el conjunto de las actividades productivas puedan generar recursos que sean propios y autónomos de las regiones. Por ejemplo, las patentes comerciales que se aplican en general en todo el país debieran ser mucho más descentralizadas y pagarse estas patentes comerciales por las empresas de acuerdo con sus actividades productivas en las regiones y no estar concentradas en las sedes de las casas matrices de las empresas que generan estos ingresos al Estado.

El sistema del país en un régimen de Estado unitario debiera darle entonces una generación de ingresos y de capacidad financiera al nivel que llamamos “subnacional” mucho más elevado que el que tenemos hoy día. En la actualidad la distribución de los recursos públicos en el Estado central alcanza aproximadamente, según las distintas estimaciones, entre un 14 y un 16 % de lo que se distribuye en el orden subnacional, mientras el Estado central concentra todo el resto de los ingresos que se perciben de carácter fiscal. Ello hace que la asimetría sea muy profunda.

Esa asimetría se aplica también de manera territorial muy desigual, dependiendo de las características de las distintas comunas del país. Esta asimetría se da especialmente en la tremenda desigualdad que existe de ingresos y de servicios accesibles a los ciudadanos en las distintas comunas

del país. Y es por esto que existe un Fondo Común Municipal, que hace que aquellas comunas más ricas deban pagar un tributo y entregar una parte de sus ingresos a las comunas más débiles, más desaventajadas, especialmente las de los territorios extremos, pero sobre todo a aquellas comunas de menores ingresos y más vulnerables. Hay cuatro comunas en Chile que concentran un porcentaje muy alto de esos ingresos, y son cuatro comunas de la Región Metropolitana: Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura. Ellas concentran una parte muy importante de esos ingresos y por ello tienen que entregar una parte al Fondo Común Municipal, lo que no termina con esa desigualdad territorial, puesto que el ingreso per cápita en la distribución de los recursos públicos para los ciudadanos de muchas comunas no se eleva por sobre los cien mil o ciento cincuenta mil pesos, en circunstancias de que en las comunas más ricas esos ingresos pueden llegar a un millón doscientos mil o un millón quinientos mil pesos per cápita.

Termino diciendo que hemos avanzado poco en descentralización, que lamentablemente las leyes de descentralización tampoco han transferido competencias, y que la demanda de los regionalistas por una mayor autonomía financiera y mayores recursos para las regiones, un fortalecimiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y la posibilidad de contar con una ley de rentas regionales no se han materializado. Hemos avanzado muy poco. Recientemente, el Gobierno ha enviado un proyecto de ley de rentas regionales que no es una ley de rentas regionales, que es una verdadera burla a las distintas comisiones que hemos establecido para ir avanzando en regionalización y, lamentablemente, no parece que se vaya a dar una solución de mayor posibilidad de contar con mayores recursos para los futuros gobernadores regionales que se van a elegir en el

próximo mes de abril en conjunto con los nuevos municipios y los miembros del poder constituyente que surja del plebiscito.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchísimas gracias, Diputado. Muy interesante su presentación, en especial porque esto nos evoca a esta promesa incumplida de la reforma del 2005, que nos hablaba del fortalecimiento de la regionalización del país, el desarrollo equitativo y solidario. Efectivamente, el Diputado da en el clavo en el tema de la descentralización fiscal, es decir, la inequidad que hay al respecto.

Nuestro siguiente expositor también es profesor de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, don Manuel Núñez Poblete. Él es abogado y licenciado en Derecho por la misma Universidad y doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Premiado en 1996 con el premio Eduardo Lobos de la Escuela de Derecho. También es diplomado en Estudios de la Defensa Nacional por el Centro de Estudios de la Defensa Nacional de Madrid. Ha cursado estudios de profundización en la Universidad de Roma Tor Vergata, en el Instituto Universitario Europeo de Florencia y en la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Es profesor de la Escuela de Derecho, donde imparte en pregrado las cátedras de Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público y Derecho de los Pueblos Indígenas. Asimismo, imparte docencia de posgrado en el Magíster en Dirección Pública, en el Magíster en Derecho y en el programa de Doctorado, todos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Fue director de la Escuela de Derecho y director del Magíster en Derecho de la misma Universidad. También fue miembro del consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 2010 y 2016.

El profesor Núñez nos expondrá sobre los territorios y el proceso constituyente.

Buenas tardes a todos y a todas las presentes. En primer lugar, voy a reiterar el agradecimiento en nombre de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso a la Biblioteca del Congreso Nacional, que es una institución que por cercanía y por contacto permanente con nuestra Universidad es muy querida, es muy respetada y muy admirada en lo que es el trabajo de Ley Chile y el trabajo de asesoría parlamentaria. Me complace estar compartiendo esta instancia con este lujo de servicio público que está dentro del Congreso Nacional, la BCN. También agradezco a la Agrupación de Universidades Regionales y a la Academia Parlamentaria.

Yo quiero exponer principalmente tres tesis a partir de un diagnóstico. Y ese diagnóstico en gran parte coincide con lo que ha mencionado el Diputado González, con lo que ha señalado mi colega el profesor Bronfman.

Quisiera partir diciendo que es en esta parte, en esta área donde se pone a prueba la eficiencia de cualquier proceso constituyente. Es muy fácil quizás debatir sobre el capítulo de derechos constitucionales; puede que no sea tan difícil debatir acerca del sistema de gobierno; pero debatir sobre la forma del Estado implica ya una mudanza, una transformación, una dificultad, porque el volumen de burocracia de la que estamos hablando es muy grande.

Y creo que es un indicio de la necesidad de sumergirnos en este debate el que en estas seis o siete sesiones que hemos tenido haya aparecido ya por tercera vez el tema de la descentralización, dos veces con el nombre “descentralización”, y esta que es otra variante en la discusión de la descentralización con la insinuación y la



Manuel Núñez Poblete,
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

provocación que hemos hecho trayendo a la palestra el problema del federalismo.

Yo quisiera partir recordando un diagnóstico, cual es que en Chile existe desde mucho antes del estallido y como parte de la crisis política una dimensión que es territorial. Hay que pensar en el conflicto permanente en la Araucanía; hay que pensar los conflictos que tuvimos hace un par de años, que se manifestaron en Aysén, que se manifestaron en la comuna de Calama, y que de cuando en cuando muestran la insatisfacción de los territorios respecto de las políticas estatales nacionales. Eso, como primer diagnóstico.

Como segundo diagnóstico, esa crisis política, que se expresa en distintos territorios, da cuenta además de las diversas realidades que tiene cada uno de esos territorios. De esas distintas realidades voy a enunciar un principio que creo que es fundamental en cualquier proceso de reflexión constitucional, que le voy a llamar provisoriamente el “polimorfismo de las soluciones”: a distintas realidades distintas soluciones.

Tercer diagnóstico: la crisis política territorial no se resuelve con más descentralización de aquella que hemos tenido con las sucesivas reformas constitucionales y reformas legales. Cuando digo sucesivas reformas hablo desde las reformas que crearon los gobiernos regionales, que naturalmente mejoraron la situación de descentralización al crear esta instancia descentralizada responsable de la administración superior de la región, hasta las últimas reformas sobre elección de gobernadores y proceso paulatino de traspaso de competencias desde el gobierno nacional hacia las regiones.

¿Por qué creo yo que ellas no solucionan el problema? Porque la medida de la solución es del mismo traje que responde a las realidades distintas de los territorios dentro del territorio nacional.

Esta idea de que una talla sirve para todos, como se dice en inglés “*one size fits all*”, un solo traje, una solución para todas las realidades y los fenómenos creo yo que es parte del problema y no es parte de la solución. También pienso que es parte del problema esta segunda característica que ha tenido la política legislativa de descentralización, que es el ir multiplicando las regiones, como si fuésemos para atrás del proceso de regionalización, volviendo hacia lo que era el antiguo sistema -fracasado, por lo demás- de provincias que imperó durante la Constitución de 1925.

Entonces, a partir de este diagnóstico, que es que existe una crisis social y política que se expresa en los territorios, en distintos territorios, quisiera formular un par de tesis que complementan lo que mencionaba el Diputado y creo yo que también se complementa bien con lo que señalaba mi colega Alan Bronfman.

Me parece que la solución gira en torno a la revisión o a la reflexión de básicamente tres ideas:

Primero, la revisión de las funciones y el número de los territorios; cuáles son esas grandes unidades territoriales en las cuales se estructura esta nueva relación entre el poder estatal y el poder territorial; cómo se configura esta nueva distribución del poder.

En segundo lugar, la gradualidad del proceso. Estoy muy de acuerdo con lo que menciona el Diputado González en el sentido de que no es posible, no es viable transformar el Estado unitario chileno, con estos tintes de descentralización, de la noche a la mañana a un sistema federal. Pero creo que sí uno puede, a través de un proceso gradual o incremental, ir avanzando hacia ciertas formas que quizás nunca se llamen (y no es necesario que se llamen) federalismo, pero que sí sean

profundas modalidades o profundas formas de descentralización política.

Como tercera tesis clave yo diría que el proceso de descentralización o esa transición hacia esa descentralización política, ese proceso incremental, debe ser además polimórfico en el sentido de que tiene que reconocer la peculiaridad de los territorios.

Y para eso, ya cerrando mi exposición, quisiera recordar que parte del proceso de reforma constitucional debiera comenzar por el cumplimiento de una promesa que está en nuestra Constitución desde el año 2007 y que este año ya cumple trece años incumplida, y que creo que es una formidable manera de dar pie a este proceso incremental de descentralización política, y es la puesta en marcha de los territorios especiales que están prometidos para Isla de Pascua y Juan Fernández.

Menciono esto porque la Constitución le ha encomendado a la ley la creación de estos estatutos especiales que permiten formas distintas de gobierno de administración regional. Voy a cerrar la idea recordando el propósito original y los modelos que tuvo la reforma del presidente Lagos, que fueron justamente las leyes francesas sobre territorios de ultramar y las leyes españolas sobre territorios, y se tomó el caso de Ceuta y Melilla. Es importante porque en estos casos la clave de esos territorios especiales es que la personalidad no la tiene el órgano de Gobierno, sino que se le concede al territorio. Y ese es un paso clave que puede favorecer una solución respecto de los conflictos más agudos indígenas, no solo en Rapa Nui, sino también en la Araucanía.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias, profesor Núñez, por su exposición, por sus diagnósticos, por sus alternativas, por traer a colación este tema de la proliferación de las regiones. La OCDE también se ha referido bastante a esta idea de agrupar las macrorregiones como una tendencia.

La siguiente intervención es del Senador don Francisco Chahuán Chahuán. Él es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Valparaíso y militante del partido Renovación Nacional. Es Senador por la Región de Valparaíso desde el año 2010. Anteriormente fue Diputado por el antiguo distrito 14, de la Región de Valparaíso, en el período 2006-2010.



Senador
Francisco Chahuán Chahuán

*Circunscripción N°6,
Región de Valparaíso*

Hemos hecho una propuesta de quince contenidos básicos que debe tener nuestro marco legal y constitucional chileno.

Uno de ellos dice relación con la definición de un Estado como un Estado unitario descentralizado, vale decir, transferir competencias, atribuciones y recursos desde el nivel central a las regiones, estableciendo una nueva gobernanza regional y local con un nuevo estándar de responsabilidad fiscal.

Esto dice relación, fundamentalmente, con la elección de los gobernadores regionales, que es la elección más importante del país en los últimos doscientos años, rompiendo con una tradición desde los Borbones, que designaba a dedo a los representantes regionales. No me cabe la menor duda de que es un paso decisivo para generar planes de desarrollo regional con sentido de pertenencia y pertinencia, y que nos permita generar el norte del propio desarrollo de las regiones.

Esto va complementado con el traspaso de facultades y atribuciones, que sin lugar a dudas son claves para que el gobernador regional tenga un marco de referencia, y, por supuesto, con una nueva ley de rentas regionales que establezca que las actividades productivas con sello regional dejen parte de los tributos generales en la zona donde se producen las externalidades negativas, vale decir, en la actividad minera, en Calama; o la actividad portuaria en Valparaíso, la actividad portuaria en San Antonio. Este es el tema de fondo. Es una verdadera vergüenza moral para el país que Las Condes sea la capital minera de Chile o que sea la capital de los proyectos de energías renovables no convencionales.

Por eso nosotros hemos sido tajantes en términos de profundizar el proceso de descentralización. Y debemos tener los cuidados necesarios para

no reproducir en las regiones el mismo modelo centralista del país, vale decir, ser capaces de generar programas, proyectos y liderazgos que no se centralizan en las capitales regionales, sino que, en definitiva, sean capaces de que todas y cada una de las comunas que conforman una región sean parte de un mismo proyecto de región.

Por otro lado, nosotros hemos señalado que tenemos que avanzar fundamentalmente en macrozonas de desarrollo. Este también es un tema, yo diría, emblemático y del cual tenemos que hacernos cargo. Y, de igual manera, debemos ser capaces de delegar atribuciones en los gobiernos locales, que están en la primera trinchera del servicio público.

Los países que han dado el salto cualitativa y cuantitativamente al desarrollo son aquellos que han permitido desarrollar el potencial de sus territorios, que le han agregado acuerdo respecto de un proyecto colectivo de nación, sentido identitario y una mirada de mediano y largo plazo.

Justamente a esto aspiramos en nuestro país.

Por eso, formamos hace cerca de ocho años la bancada regionalista, junto con el Diputado Rodrigo González y posteriormente con el Senador Alejandro Guillier. Y hemos sido persistentes en términos de poder generar una ley de rentas regionales que responda a las demandas de los territorios, y, por otra parte, también a una ley corta. Por eso hemos promovido un contrato región-nación, para que puedan convivir en un proyecto colectivo de nación, región y local autoridades de distinto signo político.

Estamos ciertos de que este momento que está viviendo Chile es el más importante de los últimos años. Y estamos conscientes, además, de que tenemos que ser capaces de reconstruir ese

proyecto colectivo de nación con una mirada de largo plazo.

Del mismo modo, me gustaría señalar que ya en la batalla de Lircay definimos qué tipo de Estado íbamos a tener, si un Estado unitario o un Estado federal. Yo soy partidario de tener un Estado unitario descentralizado y no un Estado federal, como algunos pudieran plantear. Ciertamente, debemos tener coherencia desde el punto de vista de los proyectos colectivos de nación y esas miradas de largo plazo. Y por eso creemos, sin lugar a dudas, que la desmembración del Estado unitario en Estados federales ciertamente atentan contra el sentido y la tradición histórica del país, en tanto que en la medida que seamos capaces de escuchar oportuna y adecuadamente a las regiones vamos a ser capaces de generar un modelo de desarrollo que sea capaz de agregar valor y de incentivar el desarrollo de los territorios.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias al Senador por su intervención.

Es interesante cómo se repiten ciertos conceptos, como la ley de rentas regionales, que encarna un poco este proceso y que también implica una descentralización administrativa.

Ahora pasaremos a la fase de las preguntas.

La primera pregunta es: En el Chile del pasado esta propuesta no cristalizó. ¿Es posible suponer que hoy sería diferente, dado los mayores desarrollos territoriales, sociales y culturales?

Diputado Rodrigo González Torres

Yo quisiera completar algunas ideas de la exposición y responder a la pregunta, porque me referí muy poco a la realidad actual de las leyes de

descentralización y cómo se han venido aplicando, Pero antes de aquello, creo que hay un elemento que es muy clave para completar la visión de un sistema subnacional fuerte y potente, que es el fortalecimiento de los municipios. Los municipios son el poder local fundamental sobre el cual se basa cualquier proceso descentralizador. Y nosotros hoy día tenemos municipios que si bien se han ido empoderando y tienen hoy día una entidad bastante fuerte -se señalaba el rol de los alcaldes, por ejemplo, en las intervenciones anteriores-, hoy día los municipios son divisiones administrativas más bien de desconcentración del poder y no verdaderos órganos de poder local. Una reforma fundamental que habría que introducir es que los convirtamos en verdaderos gobiernos locales, con mucha mayor autonomía, con capacidad de generar recursos, de contraer empréstitos, de desarrollar y construir corporaciones de desarrollo autónomas en las comunas y de fortalecer sus identidades. El tema de las entidades es fundamental tanto para los municipios como para las regiones.

La riqueza y la diversidad de Chile hoy día permiten y exigen el despliegue de nuestras capacidades, de la tremenda diferenciación productiva que existe en el país, de nuestra inmensa riqueza territorial para desplegarlos como un país desarrollado. Y para ello es preciso que fortalezcamos los municipios y las entidades regionales, sobre las cuales existe también una gran discusión, si debemos reformular el marco y el cuadro de las actuales regiones, si debemos construir o no macrorregiones. Esa es una discusión más específica a la que habría que referirse en otro capítulo.

Lo segundo que quiero señalar es que es muy importante que el actual marco legislativo sea perfeccionado, puesto que la transferencia de competencias que ha ofrecido la actual legislación

y el Gobierno es absolutamente limitada. Necesitamos imperiosamente fortalecer la transferencia de competencias y, sobre todo, decidir que la descentralización va a exigir un elemento absolutamente fundamental, que es el de servicios públicos regionales. No solo las competencias y facultades de lo que son las actuales Seremías deben descentralizarse. Sin servicios públicos regionales no podrá haber descentralización, en el ámbito del turismo, del desarrollo económico, de la salud, de la educación. Ya hemos avanzado algo por lo menos en la reforma del sistema de educación pública. Pero se requiere de verdad que podamos tener servicios públicos regionales que cumplan esas funciones. El Serviu debiera ser un servicio regional con mucho mayor nivel de descentralización. El desarrollo turístico requiere desarrollos regionales muy fuertes vinculados al fortalecimiento de los gobiernos regionales.

Por último, en relación con la pregunta, hoy día es perfectamente posible. El estallido social exige un mucho mayor empoderamiento de las comunidades locales. De alguna manera, los cabildos y las asambleas territoriales que se fueron constituyendo y desarrollando durante el estallido social prefiguran una voluntad cada vez mayor de los territorios y de las comunidades locales de desarrollar sus identidades y fortalecer al interior de las propias comunas y de la división más básica del territorio niveles de participación de los actores sociales de las comunidades locales muy grande. Y ello exige, por lo tanto, fortalecer un sistema de participación eficiente. Hoy día la participación ciudadana en Chile está muy dificultada, es muy difícil, está muy obstruida; ni institucionalmente ni desde el punto de vista de los recursos, de las facultades con que cuentan los organismos de participación básica, tanto territorialmente como funcionalmente, reúnen los requisitos para el

desarrollo de un poder territorial fuerte.

Creo que en la participación los organismos sociales deben contar con recursos propios y con facultades que sean de poder decisorio, facultades vinculantes. Sin facultades vinculantes y sin recursos el sistema de participación social es un sistema muy limitado.

Manuel Núñez Poblete, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Me gustaría agregar algo, a propósito de lo que se comentaba recién.

Creo que no hay que perder de vista que la función de toda Constitución es el mantener, por una parte, cohesionada a la comunidad política, identificando cuáles son los aspectos que mantienen a esa comunidad unida. Y, por otro lado, una misión fundamental de cualquier Constitución es mantener a raya, mantener controladas todas aquellas fuerzas centrífugas que pudiesen poner en crisis o fragmentar a la unidad política.

El modelo unitario chileno es muy querido sobre todo en la zona central y en la Región Metropolitana. Siempre me ha hecho mucha gracia cuando se habla de la división de las regiones. Entonces, separamos la región de Los Lagos de la Región de Los Ríos, Arica-Parinacota. Pero nunca nadie se ha planteado la idea de dividir a la Región Metropolitana: “Dividamos la periferia; multipliquemos las regiones; hagamos feliz a la periferia municipalizando a la periferia; pero la región Metropolitana, ese monolito, ese tótem, se va a mantener intacto”.

Una manera de mantener intacto ese centro es con la premisa de que la descentralización del poder va a dividir, va a fragmentar y va a hundir

este barco que es el país. Yo creo que eso no es así. Y justamente en los tiempos que vivimos, una propuesta, un mecanismo institucional que permite mantener unida -como muy bien explicó Guido recién- a la comunidad política cuando es compleja es justamente descentralizándola. Ese es el secreto que ha permitido, con todos los vaivenes, mantener unidos a países tan distintos, con realidades tan diversas como España, como Bélgica, como Suiza, en fin. Yo creo que eso es un aspecto clave que hay que tener presente.

Y pienso que esta discusión, cuando es profunda, cuando es sincera, permite resolver el que se ha dicho que es uno de los principales problemas políticos que tiene Chile hoy día -ya lo tenía antes de la pandemia-, que es el conflicto de la Araucanía, bien o mal llamado conflicto o disputa de interés entre Chile y el pueblo mapuche, y el día de mañana Chile y el pueblo rapanuí, Chile y el pueblo atacameño, etcétera. La idea de que la soberanía es una, la idea de que la división del poder hace entrar al país en crisis es una idea que justamente apunta a lo contrario, que es el de dejar o mantener las premisas que hacen que el conflicto tenga la temperatura que tiene hoy día.

Guido Williams Obreque, Biblioteca del Congreso Nacional

Yo creo que pensar en la experiencia de 1826, de las leyes federales, es algo lejano, impropio como análisis de las variables de aquel año. Chile ha cambiado, el mundo ha cambiado. Nuestro país era una república naciente, con problemas de conectividad, y la herramienta que estamos utilizando hoy día demuestra que no se justifica que esa experiencia todavía nos marque.

Comparto lo que dijo Alan Bronfman en el sentido

de que no hay que tener miedo para discutir el tema. Es difícil. Cuando nos plantearon a nosotros la participación en este proyecto dijimos: “¡Qué curioso el tema!”. Pero la verdad es que resulta muy interesante. Muy interesante, además, porque creo que hoy día están dadas algunas condiciones culturales y políticas. El diputado González así lo planteó al referirse a la proliferación de cabildos a propósito del estallido social del año pasado. Creo que también los territorios tienen sus problemas y sus características propias. No sé si el minero del norte grande tiene la misma realidad cultural, social y política de la que pudiera tener un chilote o alguien de Coyhaique.

Ahora, curiosamente, por el contrario, se da esta situación de la hiperdivisión del territorio. Como dijo el profesor Núñez, cada vez hay más regiones. Y si uno revisa las bases de datos de proyectos de ley en el Congreso, cada vez surgen nuevas propuestas para seguir dividiendo el territorio. Ahora, eso hace más compleja la necesidad de que un proyecto federalista se construya a partir de macrorregiones y no de una división tan pequeña.

Yo creo que es necesario avanzar en la discusión. Me parece que hay espacio para hacerlo, hay interés. Curiosamente, son tres profesores de Valparaíso los que proponen abiertamente el modelo. Pero también hay espacios para caminos intermedios. Por ejemplo, algunos han planteado tener a la vista el modelo español, una república sobre la base de regiones o provincias con características intermedias en algún grado entre el sistema unitario descentralizado y el federal.

Gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias, Guido.

No quiero dejar pasar la oportunidad de recoger lo que el profesor Bronfman a distancia me ha señalado. Él da cuenta de la importancia de que el sistema político reconozca la igualdad entre territorios, que exista ese reconocimiento, y que cada uno de estos territorios tenga, más allá de sus peculiaridades, un reconocimiento de la importancia como una parte de esa comunidad política en su conjunto. Así que hay consenso en ese sentido.

La segunda pregunta es la siguiente: ¿La descentralización y el actual fortalecimiento de las regiones puede ser estimada como una situación intermedia? ¿O se trata de una opción diferente que camina por las vías de un Estado unitario?

Diputado Rodrigo González Torres

Quiero aprovechar de señalar que ha sido muy potente el aporte del profesor Bronfman. También ha sido muy interesante la exposición del profesor Núñez. Y deseo subrayar también la labor de nuestra Biblioteca del Congreso Nacional, a la que olvidé mencionar al inicio, que nos alimenta permanentemente. Quisiéramos tener incluso un desarrollo mucho más fuerte de nuestra Biblioteca y de un sistema de aprovisionamiento de savia nueva y de conocimiento e ideas mucho más fuerte en el Congreso Nacional, como lo tiene el Congreso norteamericano para el proceso legislativo, con mayor autonomía de nuestro Congreso para poder elaborar y generar nuevas ideas en el ámbito legislativo.

Para responder la pregunta, el sistema que tenemos hoy día y que se va a aplicar como sistema legal, es un primer paso todavía muy tímido, muy

poco apoyado desde los sucesivos gobiernos, con una implementación muy parcial de los aspectos legislativos que teníamos durante este período. Pero lo más importante es que resulta fundamental cumplir esta fórmula, esta situación intermedia, porque sin la elección de los gobernadores regionales (el paso inicial para cumplir un avance sustantivo en el proceso de descentralización) no será posible. Si no elegimos pronto a estos gobiernos regionales, el motor de un proceso descentralizador no se va a poder desarrollar. Y de allí van a ir surgiendo, así como se fortalecieron los municipios después de la elección directa de los alcaldes, una posibilidad de desarrollo de procesos de descentralización más avanzada.

Manuel Núñez Poblete, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Respondiendo la pregunta, quisiera decir que, efectivamente, hay fórmulas intermedias. De hecho, en la doctrina los modelos autonómicos como el español o el italiano, que se mencionan como modelos regionales, son explicados como fórmulas de descentralización política menos intensa que la descentralización mayor, que viene a ser el fenómeno de la federación o de las confederaciones. Dentro de esos procesos, si uno analiza la evolución de ellos, ninguno despertó de la noche a la mañana como un Estado regional o como un Estado autonómico. Son procesos paulatinos, que tienen distintos hitos institucionales, que ofrecen nuevas prácticas y posibilidades de participación política. Vemos la posibilidad de que las regiones generen sus propios estatutos, la posibilidad de que negocien con el poder central esos estatutos, y que se encaminen a ser como lo son en algunos Estados federales las Constituciones de los propios Estados. Esa es una posibilidad de

fragmentar y multiplicar el poder que hace que el ciudadano, el habitante del territorio, sienta que es más suya la soberanía. Hay que recordar el caso italiano, en que alguna reforma constitucional, sin nombrar al Estado como Estado federal, atribuyó a las regiones el poder originario, estableciendo una regla que es típica de las federaciones, cual es que la competencia residual les corresponde a las regiones, a los territorios, y no al Estado nacional. A pesar de que años después hubo un plebiscito donde se propuso la adopción del federalismo, que fracasó, ya había un germen que, sin ser exactamente una fórmula federal, se acerca mucho a ella. Uno puede quizás evitar el nombre para evitar los malos recuerdos que vienen de los orígenes de nuestra república, pero uno puede mirar esa experiencia comparada, incluyendo la de los territorios especiales.

Yo creo que la fórmula es de descentralización, pero yo no dejaría de insistir en una parte central de la tesis que he querido esbozar aquí, y es que el modelo debe ser un modelo adaptable, flexible. Y dentro de esa flexibilidad o polimorfismo, como lo he querido llamar en un principio, creo yo que los territorios especiales, atendiendo particularmente la situación de los conflictos interétnicos, creo que son una solución que no solo es interesante, sino que es una opción que en algunas partes del territorio nacional son urgentes.

Cuando no se enfrentan esos problemas surge la pretensión secesionista. Hay que pensar en la discusión eterna cuando se toman el aeropuerto de Rapa Nui, donde dicen: “Preferimos pertenecer a la Polinesia Francesa que al Estado chileno”. Bueno, ese prurito secesionista no se despierta por la discusión de la revisión del Estado unitario, se despierta justamente porque el modelo de Estado unitario se les pone como una losa a las posibilidades de autogobierno o autodeterminación.

Guido Williams Obreque, Biblioteca del Congreso Nacional

No me voy a extender mucho.

Creo que el Estado unitario como lo tenemos presente hoy está al debe. El profesor se acordaba de Rapa Nui. Pero no podemos olvidar las banderas negras en Tocopilla y en otros lugares del país ante el sentimiento de abandono. El profesor Bronfman lo dijo, y usted también lo reiteró, profesor: la falta de empatía, la falta de conexión con los problemas territoriales. Entonces, en la lógica del Estado unitario como lo estamos viviendo, e incluso con esta situación, con esta nueva realidad que se espera de los gobiernos regionales, creo que todavía es insuficiente.

A mi juicio, el Estado unitario podría ser un mecanismo de tránsito, como un espacio para ir avanzando hacia mecanismos distintos que también vayan generando que las personas se sientan mucho más comprometidas con la política, con la cercanía a la política.

Por último, no puedo dejar de señalar que aquí hay dos fenómenos más que hay que discutir, y que algunas propuestas que mencioné en mi presentación lo indicaban: la realidad de los gobiernos locales y la de las áreas urbanas metropolitanas, las macrocomunas, que también generan realidades territoriales especiales.

Muchas gracias.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias a los expositores por sus respuestas.

Efectivamente, quedan muchas cosas ahí dando vueltas, desde el punto de vista de los municipios

como los grandes olvidados de este proceso de descentralización del que hemos estado hablando; esta idea de la descentralización fiscal y la importancia que tiene; y sobre todo también que finalmente todo esto se reconduce a un tema no menor, que está en el centro de atención, que es la legitimidad del sistema como tal. Quizás en ese sentido podemos compartir esta idea del profesor Bronfman de que la priorización del gasto tiene ese efecto legitimador.

Ahora, doy paso a un saludo y un agradecimiento del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, don Alfonso Pérez Guíñez.

Alfonso Pérez Guíñez, Director Biblioteca del Congreso Nacional

Quiero enviar un saludo a todos los miembros de AUR y también a nuestros colegas de la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Estamos cerrando un ciclo exitoso de participación y de presentación de temas de interés nacional dentro del contexto del proceso constitucional en el cual el país está abocado. Ha sido una jornada sumamente interesante de difusión, de ejecución, de extensión, de educación cívica, sin lugar a dudas, y que estará disponible en las plataformas de todas nuestras diferentes instituciones.

Hemos abordado temas de interés de los ciudadanos, desde una perspectiva regional, no obstante que son todos temas de carácter nacional, ya que se trata de un proceso constituyente. Estamos en la conversación de una nueva Constitución para el país.

Quiero agradecer, felicitar a los participantes, saludar a los rectores de las Universidades Regionales, como también a los decanos, profesores, académicos que participaron en esta

actividad de pleno éxito. Estamos disponibles para continuar en esta noble tarea de contribuir al desarrollo de nuestro país.

Muchas gracias y hasta una próxima oportunidad.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Agradecemos a don Alfonso Pérez, Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, uno de los anfitriones.

Ahora dejo con ustedes a la Decana de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, señora María Graciela Brantt Zumarán.

María Graciela Brantt Zumarán, Decana Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Muy buenas tardes.

Quiero saludar en primer lugar a quienes hoy han sido parte de este panel, los señores parlamentarios, el Diputado González, el Senador Chahuán; los profesores Núñez, Bronfman y Badtke, y a don Guido Williams, de la Biblioteca del Congreso Nacional. Los felicito por sus presentaciones y la discusión que a partir de aquí ha surgido.

Extiendo mi saludo también a quienes hoy han seguido este último encuentro del ciclo “Diálogos regionales para un proceso constituyente”, y quisiera agradecer además las palabras del Rector de mi casa de estudios, don Claudio Elórtégui, como también las del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, don Alfonso Pérez.

En nombre de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, quiero agradecer y expresar nuestra satisfacción por haber podido participar de esta iniciativa que hoy concluye, y que ha sido promovida por la Agrupación de Universidades Regionales, como ya

se ha dicho, junto con la Biblioteca del Congreso Nacional y la Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Ciertamente, este ciclo ha constituido una instancia relevante en orden a promover el análisis y la reflexión desde la perspectiva de las regiones respecto de diversos temas que indudablemente inciden en el país en su conjunto. Como se ha dicho aquí, el centralismo ha sido una dificultad que han debido enfrentar las regiones a lo largo de nuestra historia, y los esfuerzos por avanzar en la descentralización pueden desplegarse tanto en el modelo de un Estado unitario como de uno federal, con todas las consideraciones que se han formulado en el análisis del día de hoy. Es, además, un desafío que en rigor trasciende a la actual discusión constitucional. Lo esencial y que debe tenerse muy presente es la necesidad de un desarrollo económico, social y cultural más equitativo en términos territoriales.

Quiero destacar que una labor fundamental es la que realizan las organizaciones regionales representantes de la sociedad civil. Y en dicho contexto, en el ámbito educativo universitario, la Agrupación de Universidades Regionales se presenta como un buen ejemplo de esfuerzos concretos para una mayor descentralización del país. Y en un plano más local creo que es pertinente también destacar, en el ámbito que nos corresponde intervenir, la existencia del Consejo de Rectores de Valparaíso, entidad que el 2019 cumplió cincuenta años desde su creación, siendo el único en su tipo a nivel nacional, al agrupar a cuatro casas de estudio del Consejo de Rectores de Chile: la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de Playa Ancha, la Universidad de Valparaíso y la Universidad Técnica Federico Santa María, que han venido trabajando de manera mancomunada, liderando una serie de actividades al servicio del

desarrollo humano, territorial y en diversas áreas del conocimiento en la Región de Valparaíso.

De esta forma, el ciclo que hoy cerramos constituye sin duda una contribución importante en el trabajo de todos quienes integramos este país, y especialmente quienes vivimos en regiones. Tenemos por delante una labor destinada a avanzar en el fortalecimiento de nuestros espacios de desarrollo e intereses, con sus respectivas realidades y particularidades.

No me queda más que felicitar nuevamente esta iniciativa y expresar, por cierto, nuestra disposición para participar y seguir colaborando en futuras instancias o actividades que avancen en la línea de propiciar el debate y el diálogo de los temas relevantes para nuestras regiones y para nuestro país.

Muchas gracias y buenas tardes.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias, Decana, por sus palabras, por sus agradecimientos y sobre todo por su intervención. Para terminar, tenemos un saludo del Rector de la Universidad de Atacama y Vicepresidente de la Agrupación de Universidades Regionales, profesor Celso Arias Mora.

Celso Arias Mora, Vicepresidente Agrupación de Universidades Regionales

Estimados colegas, tengan ustedes muy buenas tardes.

Nos encontramos ya cerca del fin de semana. Me imagino que ha sido una semana muy dura de trabajo, como lo han sido todas, evidentemente. Pero sí nos hemos dado el espacio para escuchar, reflexionar y conversar en estos diálogos regionales

que hablan de diferentes materias relacionadas con lo que acontece en nuestras regiones y que han sido tan importantes en el país y que no han sido consideradas. Todos los temas que ustedes han expuesto han sido de naturaleza que nos va a permitir tomar decisiones importantes en su momento, tal como pueden ser decisiones en relación con nuestra nueva Constitución el día 25 de octubre. Y creo yo sinceramente que vamos a poder desarrollar o entender que las materias que se han tratado acá nos van a servir de base para ello.

Muchas gracias, de verdad, en nombre de la Agrupación de Universidades Regionales de Chile.

Ricardo Badtke Arancibia, moderador

Muchas gracias al profesor Celso Arias Mora por sus palabras.

Tras todo lo dicho, no queda más que agradecer y poner término a este diálogo regional. Nos queda la sensación de que fue una instancia en especial para pensar en soluciones para el país desde las regiones, y creo que desde ese punto de vista ha sido un aporte en este proceso constituyente.

Agradecemos encarecidamente a todos quienes han intervenido en esta jornada. Y, de esta forma, damos por concluido este evento realizado en el marco del ciclo de Diálogos regionales para un proceso constituyente, organizado por la Agrupación de Universidades Regionales, la Academia Parlamentaria, la Biblioteca del Congreso Nacional y la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Agradecemos su asistencia, su participación y a todos quienes nos acompañaron.

Muchas gracias.



UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
Universidad del Estado



UNAP
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT



UA
Universidad de Antofagasta



Universidad
Católica del Norte



UNIVERSIDAD
DE ATACAMA



UNIVERSIDAD DE LA SERENA
Tu Universidad Estatal en la Región de Coquimbo



Universidad
de Valparaíso
CHILE



UNIVERSIDAD TÉCNICA
FEDERICO SANTA MARÍA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO



Universidad de
Playa Ancha



UOH Universidad
de O'Higgins



UCM
UNIVERSIDAD CATOLICA DEL MAULE



TALCA
UNIVERSIDAD
CHILE



UNIVERSIDAD DEL BÍO-BÍO



Universidad
de Concepción



UCSC



UNIVERSIDAD
DE LA FRONTERA



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
TEMUCO



Universidad Austral de Chile
Conocimiento y Naturaleza



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS



Universidad
de Aysén



Universidad
de Magallanes

Diálogo Nº 1:

El sistema presidencial y la descentralización

Universidad Católica del Norte

Diálogo Nº 2:

Régimen semipresidencial para Chile

Universidad de Talca

Diálogo Nº 3:

Medioambiente, minería y recursos hídricos

Universidad de Atacama

Diálogo Nº 4:

Estado social y derechos sociales en una nueva Constitución

Universidad de Valparaíso

Diálogo Nº 5:

Equidad de género y descentralización en el proceso constituyente

Universidad Austral de Chile

Diálogo Nº 6:

Derechos fundamentales: derecho a la no discriminación y Derecho a la salud

Universidad de La Frontera

Diálogo Nº 7:

Opción federal

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

