



Universidad del Desarrollo

# 50 MIRADAS CONSTITUCIONALES

ERNESTO SILVA · RODRIGO ARELLANO



# MIRADAS

CONSTITUCIONALES

# LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LA CONSTITUCIÓN

**Federico Valdés Lafontaine**  
Rector UDD



En los últimos años, Chile se ha visto conmocionado por un proceso político sin precedentes en muchas décadas y que definirá, en buena medida, la senda por la que transitaremos posiblemente por los próximos 30 a 40 años. Paradojalmente, hoy escuchamos tanto a los partidarios del Apruebo como a los del Rechazo llamar a sus votantes argumentando que el documento preparado tiene serios defectos y que debe ser mejorado. A la luz de esto, todo indica que la Convención desperdició la oportunidad histórica de proponer un texto que convocara a una gran mayoría de la nación. El 78% que votó por empoderar a un grupo de 155 personas era una base gigantesca para conseguirlo. Lo obrado por estas en el último año, sin embargo, fue cualquier cosa menos la búsqueda de amplios consensos, siendo bastante probable que, a contar del 5 de septiembre, el país deba buscar una nueva manera de redactar una carta magna de amplia aceptación. Las instituciones de educación privadas, como la nuestra, que hoy juegan un rol muy importante en la sociedad chilena, han florecido gracias a un marco legal que permite fundarlas, gobernarlas sin demasiadas cortapisas del Estado y gestionarlas eficientemente de acuerdo a sus propios fines. Este entorno favorable puede empeorar dramáticamente con otras normas que limiten su libertad. La constitución que deberemos aprobar o rechazar el 4 de septiembre refleja, sin ambigüedades, su preferencia por las entidades estatales, lo que solo se puede entender considerando la visión fuertemente ideologizada que inspira a quienes la redactaron. El texto se centra en la expansión del sistema estatal, a todos los niveles. Para entender bien la arbitrariedad que se podría cometer si se opta por favorecer a las universidades estatales, en desmedro de las demás, es bueno considerar ciertas cifras agregadas. El sistema universitario chileno tiene algo menos de 700.000 alumnos y, de ellos, más del 70% estudia en universidades no estatales, es decir unos 500.000 estudiantes. No se entiende por qué los otros 200.000 deberían recibir un trato mejor que los primeros, solo porque eligieron un determinado establecimiento.

A mi juicio, las garantías consagradas en una constitución deberían ser iguales para todos los alumnos, independientemente del tipo de institución en la que estudian. No parece justo que se establezcan más derechos y destinen más recursos a los estudiantes de las estatales que a los demás. Si, en aras de la equidad, se quiere poner el foco en algún determinado grupo de alumnos como los

más vulnerables, por ejemplo, se les debería apoyar con recursos independientemente de la universidad en que libremente eligieron para formarse. Y es sabido que decenas de miles de jóvenes de escasos recursos estudian en universidades privadas en nuestro país, por su reconocida calidad. Para ejemplificar esto, basta con observar lo que ocurre con los puntajes promedio con que se matriculan año a año los nuevos estudiantes en las universidades del sistema. Si tomamos los ocho promedios más altos por institución, veremos que hay una sola estatal, la Universidad de Chile, tres del G9 y cuatro privadas fundadas

después de 1980. Esto dice mucho acerca de las preferencias de quienes deben elegir la casa de estudios superiores que los va a formar como profesionales. Beneficiar a determinadas instituciones y sus alumnos por sobre las demás, violenta a las familias que, por la razón que sea, matricularon a sus hijos en establecimientos no estatales. El texto pierde de vista el foco principal de entregar las mejores posibilidades a todos los estudiantes de Chile, más allá de que elijan una u otra .

Yendo un poco más lejos, si una constitución de verdad pretende impactar la educación en Chile, los énfasis deberían ponerse en la protección y el desarrollo de la educación pre básica, básica y media, en ese orden. Es bien sabido que la educación superior ha recibido flujos crecientes de financiamiento en los últimos 10 años en nuestro país. Desde mi posición de rector, y aunque suene contraintuitivo, creo que no hay que dedicar más recursos a la educación superior, sino que favorecer a la educación en sus etapas más tempranas, porque es ahí donde se puede impactar la calidad de vida de las personas en el largo plazo. Es ahí donde los niños de verdad pueden cambiar para mejor la trayectoria que tendrán sus vidas como estudiantes y profesionales. Nada de lo anterior queda consagrado en el texto que se nos ha propuesto.

Adicionalmente, un grave problema del texto propuesto es que el sector privado queda sin ninguna protección concreta a nivel constitucional. Esto implica que su existencia y regulación queda basada solo en la ley simple. Actualmente, elementos como el reconocimiento oficial si están protegidos por quórum especiales. Esto se explica porque las universidades son instituciones que necesitan estabilidad en el largo plazo para desarrollarse en plenitud y para jugar el rol que les corresponde en la sociedad. Si una ley simple las puede hacer desaparecer o afectar gravemente de alguna manera, no podrán desempeñar su papel de conciencia crítica de la sociedad, desafiando a la autoridad libremente.

Otra amenaza que se cierne sobre todo el sistema es que establece que las instituciones de educación superior serán de “carácter democrático”. Este concepto, que ha sido una consigna propia de la izquierda extrema en Chile por décadas, está destinado a facilitar la captura de las universidades por los grupos mejor organizados, que literalmente se toman los estamentos de estudiantes y funcionarios, para controlarlas y transformarlas en instrumentos de su ideología. No debemos olvidar que las universidades son instituciones en las que los académicos enseñan y los estudiantes aprenden. Los primeros permanecen en la institución por muchos años y los segundos por un período relativamente breve. Pretender que estos estamentos, a los que se suma el de los funcionarios, deben gobernar las instituciones en igualdad de condiciones es no entender la naturaleza de estas.

Ya queda poco tiempo para que debamos decidir qué tipo de ordenamiento jurídico queremos para las próximas décadas. Confío en que la nación chilena sabrá elegir bien.

---

# PLURINACIONALIDAD, INDIGENISMO Y OTROS PRINCIPIOS ERRÁTICOS: HACIA LA DESCOMPOSICIÓN DE CHILE

**Julio Alvear Téllez**

Profesor Titular de derecho constitucional y de filosofía del derecho UDD



La plurinacionalidad es un principio que pretende reconstituir la forma del Estado y la organización del poder político. Pero no solo eso. También busca modelar nuevamente las bases de la República y el concepto mismo de nación.

Se trata, sin embargo, de una categoría que supera la dimensión político-jurídica, para situarse en el campo ideológico. Por eso, resulta imposible conocer todos sus alcances si no se comprende el pensamiento que le nutre, la raíz doctrinaria que le da significado.

Un Estado es “plurinacional” no porque reconozca las distintas tradiciones de las comunidades indígenas que perviven en su territorio. No se requiere de plurinacionalidad para esto. Bastaría con reconocer en sus niveles adecuados los aportes de dichas culturas, que, por otro lado y fundamentalmente, ya se integraron a la nación. En el caso de Chile, es la Ley 19.253 la que regula la materia desde el año 1993. Hay que actualizarla y en algunos casos rectificar su orientación, a fin de promover un real apoyo a las comunidades indígenas menos favorecidas.

Tampoco un Estado es “plurinacional” porque consagre comunidades y regiones históricas con fuerte identificación cultural y lingüística, como es el caso de Bélgica. La constitución belga reconoce tres “comunidades” y tres “regiones” (arts. 1, 2 y 3), sin ser un Estado “plurinacional”, en el sentido que ahora se da al término. También podemos recordar el caso del Imperio Austro-Húngaro (Österreichisch-Ungarische Monarchie), que unificó en una corona diversos reinos, regiones y comunidades históricas. Y así, por ejemplo, Francisco José (1830-1916) fue Emperador de Austria, Rey de Bohemia, Dalmacia, Galitzia, Lodomeria e Irilia, Rey de Hungría, Croacia y Eslovenia, etc.

Tampoco lo plurinacional es un nombre cosmético para designar un Estado regional de características más específicas. Un Estado regional no admite privilegios políticos en sus regiones ni construcciones ideales no históricas, como las supuestas naciones “preexistentes” de la propuesta constitucional.

¿Cuáles son los alcances, entonces, de la plurinacionalidad? Ideológicamente, la plurinacionalidad se construye a partir de dos relatos: el liberal-republicano y el indigenista.

El primer relato fue creado por la historiografía del siglo XIX, que concibió la historia anterior a la República no como la etapa de génesis de la patria, de gran riqueza política y cultural, sino como un período colonial, de sujeción oscura, que había que denostar, partiendo desde cero. A pesar de que la historiografía del siglo XX demostró, en general, la carencia de bases de aquel relato, este siguió enseñándose en las escuelas, y se impuso casi universalmente en las dos últimas décadas.

Por su lado, el indigenismo parte del relato liberal-republicano, haciéndolo suyo. Pero da un paso más. No solo el

pasado llamado “colonial” es algo de lo que hay que sentir vergüenza; tres siglos a tirar por la borda. También hay que renegar del período republicano. “No son treinta pesos, son quinientos años”, decía el eslogan indigenista el año 2019.

Hay que connotar que no fueron los descendientes de los pueblos indígenas sino la academia progresista norteamericana la que ideó el indigenismo político a través de los latin american studies. Caído el comunismo y la capacidad de explotación política del obrero y del campesino, se busca en los “pueblos” o “naciones” indígenas un nuevo sujeto de revolución. Se reivindica la necesidad de volver a una supuesta identidad latinoamericana originaria, no contaminada por la influencia hispánica y republicana. Hay que quitarse, dicen, esa costra europeizante, occidental, para recuperar el ser y la identidad ancestral, adulterados por “el colonialismo, el capitalismo y el patriarcado”.

Esto implica, obviamente, negar la historia, y los siglos de mestizaje activo. En Chile no hay indígenas, sino chilenos con mayor o menor incidencia de sangre amerindia. Por eso el artículo 162.2 de la propuesta constitucional establece el criterio de la “autoidentificación”, para formar parte de una “nación” indígena, y no el criterio de la comunidad de sangre y de cultura. Se trata de disgregar Chile, no de reconocer la integración de los antiguos habitantes.

El indigenismo político habla de “colonialismo”. Sostiene que la colonia (que en rigor nunca existió) no ha desaparecido de Latinoamérica, porque primero la llevó a cabo el dominador español y después el burgués capitalista. A los pueblos indígenas se les habría impuesto durante siglos la religión cristiana, el Estado, la lógica occidental, el derecho republicano y el modo de pensar greco-romano, elementos todos de los que hay que deshacerse. Por eso Enrique Dussel y Boaventura de Sousa hablan de las “epistemologías del sur”, de la descolonización constitucional y cultural, de la necesidad de que los oprimidos y los excluidos enfrenten los cinco siglos de “violencia sistemática”. No es broma. Lo proclaman en sus escritos y en sus conferencias, que también han dado en Chile.

En este cuadro hay que comprender que la plurinacionalidad es el dispositivo constitucional del indigenismo político. Su exposición más o menos desnuda puede encontrarse en los libros del ideólogo de Evo Morales y ex Vicepresidente de Bolivia, Alvaro García Linera, y del citado Boaventura de Souza, quien fue invitado por la Convención Constitucional chilena a instruir sobre el significado de la plurinacionalidad (Sesión 10 de la Comisión de Principios Constitucionales, el 11 de noviembre de 2021).

En la propuesta de nueva Constitución la idea de plurinacionalidad se encuentra en sus disposiciones basales (art.1 y 5). El Estado se organiza en torno a doce pueblos o naciones (una, digamos, general, y las otras indígenas). Cada “nación” indígena –aun las que se extinguieron durante el siglo XIX- tendrá su propio territorio. Correlativamente, el ordenamiento jurídico se fragmenta en doce sistemas jurídicos (art. 309.1) y doce jurisdicciones (arts. 307.2 y 322). La “plurinacionalidad” está pensada para ser una pieza de dominación política de un grupo sobre otros, rompiendo la lógica de las reglas del juego democrático. Se pueden contar hasta veintidós derechos que tienen las “naciones” indígenas, que no tienen los chilenos comunes. Más grave aún, es un instrumento para balcanizar Chile, disolviendo la nación en distintas unidades autónomas, que podrán desencajarse o contender entre sí bajo el empuje de diversas (y predecibles) fuerzas centrífugas.

---

# VIVIENDA Y CIUDAD EN LA FUTURA CONSTITUCIÓN

**Pablo Allard Serrano**

Decano Facultad de Arquitectura y Arte UDD



Escribo *futura* ya que, independiente del resultado del plebiscito, crece el consenso en reformar el texto que nos regirá a partir de ese día, ajustando o incluyendo aquellos artículos que sean necesarios, suficientes, pero no excesivos para que nuestra futura Constitución sea viable y legítima.

Entre aquello que deberíamos ajustar o incluir están los artículos 51 y 52 de la propuesta, referidos al derecho a la vivienda y la ciudad. Pese a que la actual Constitución no los considera, Chile ha tenido la política habitacional más efectiva en la región, permitiendo que desde 1974 más de 3,7 millones de familias recibieran ayuda del Estado para dejar los campamentos y allegamiento accediendo a la propiedad, o para el mejoramiento de sus viviendas. El problema no es el reconocimiento de este derecho, sino la capacidad de satisfacerlo en la velocidad y cantidad de la crisis actual. Chile puede y debe garantizar el acceso universal a la vivienda, y la propuesta así lo establece incorporando necesarios aspectos cualitativos, pero es lamentable que se omita la propiedad. Si bien el texto propuesto no la elimina, y hace 10 años que existen programas de arriendo necesarios para emergencias y movilidad residencial, más que un techo, la vivienda propia es un escalón para salir de la pobreza y principal patrimonio de muchas familias. Por ello es clave que se incluya el derecho “preferente o prioritario” a una vivienda propia.

Es positivo que el Estado tome un rol más activo en la gestión inmobiliaria, pero parece contradictorio que se establezcan mecanismos para impedir la especulación en materia de suelo y vivienda, para que luego se establezca que el mismo Estado participe de la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria. ¿Aspirar a una eventual plusvalía no es acaso una forma de especulación? Dada la actual crisis de vivienda, ¿por qué no compartir el riesgo y hablar de valor compartido, de incentivos a la inversión con impacto social y colaboración público/privada? Y ¿qué pasará cuando se

generen minusvalías por culpa de la errada acción del Estado?

Donde la propuesta ya se excede es cuando señala que el Estado puede participar en el diseño o construcción de toda vivienda, sin especificar si se trata de aquella de interés social o con fondos públicos. ¿Por qué el Estado podría intervenir el diseño de una vivienda particular si ésta cumple con la normativa vigente? Esto es una amenaza grave a la libertad de iniciativa y creación.

En cuanto al derecho a la ciudad, si bien es más difícil establecer las condiciones apropiadas para una vida digna, en el último tiempo el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y el INE, han avanzado en la definición de indicadores que podrían orientar las políticas en cuanto a estándares mínimos urbanos para cada localidad.

Pese a estos reparos la futura Constitución debe incluir la vivienda y la ciudad. Sin embargo, la real amenaza a estos nuevos derechos no está en el Rechazo, sino en las contradicciones, ambigüedades, interpretaciones, judicialización e hipérboles que se producirán cuando sean contrastados con otros derechos, de ganar el Apruebo. ¿Primará el acceso equitativo a servicios básicos por sobre el eventual daño que esa infraestructura genere en el medio ambiente? ¿Qué pasará si una autonomía territorial indígena o comunal se opone al deber del Estado de ordenar, planificar y gestionar los territorios o ciudades? La excesiva fragmentación de la institucionalidad a todo nivel, la eventual politización y captura de ciertas instancias de decisión, y el incierto financiamiento de su implementación acusan que, para que el derecho a la vivienda y la ciudad no sean letra muerta, más vale rechazar para incluir, que aprobar para reformar. Por eso votaré Rechazo, comprometiéndome en trabajar para que la vivienda y la ciudad sean derechos fundamentales en una futura Constitución, y no una ambigua ilusión.

---

# CUIDAR LA NIÑEZ

**Daniela Aldoney Ramírez**

Investigadora de la Facultad de Psicología UDD



Estudios desde diversas disciplinas muestran una y otra vez la importancia de los primeros años de vida en la trayectoria vital (Grantham-McGregor et al. 2007). Promover y asegurar condiciones favorables durante la niñez es una inversión social de alto retorno (Shonkoff & Phillips, 2000), y un elemento clave para la reducción de desigualdades sociales y educativas (Barnett & Belfield, 2006; Heckman, 2008). Como psicóloga e investigadora del desarrollo infantil ofrezco un análisis respecto a la propuesta de la nueva constitución y su aproximación hacia la niñez. Para esto, me enfocaré en dos condiciones básicas sobre las cuales debiesen cimentarse los esfuerzos para proveer el desarrollo óptimo de niños, niñas y adolescentes (NNA): La primera de ellas es valorar a NNA como sujetos autónomos y activos en su desarrollo, y la segunda es reconocer la importancia del ambiente de cuidado durante la niñez.

Veamos ahora como se reflejan estas condiciones en la nueva propuesta de constitución.

Si nos enfocamos en datos “anecdóticos” podemos constatar que en la actual constitución las palabras niñez, niños, niñas o adolescencia aparecen 0 veces en el texto. La palabra familia, en tanto, es utilizada 5 veces. En la propuesta de nueva constitución la palabra niñez es utilizada 5 veces; niños, niñas y adolescentes 12, y familia 13. El concepto de cuidado tampoco está presente en la actual constitución, respecto a NNA sólo indica el deber de educar. En la propuesta de la nueva constitución el término cuidado- referidos a personas- es utilizada 10 veces.

Veamos ahora como se refleja esto en términos más concretos. En la actual constitución no solamente hay una carencia de menciones a NNA, sino que además no está presente su reconocimiento como sujetos de derecho. Esto implica una visión de la niñez como propiedad de sus padres o del estado, quienes pueden ejercer dominio pleno sobre ellos.

La propuesta de nueva constitución intenta superar las falencias descritas. El nuevo texto no solo reconoce a NNA en su calidad de sujetos titulares de derechos, sino que también establece un sistema de garantías y de protección integral de estos derechos, incluyendo una serie de principios, como el derecho a vivir en familia, el interés

**>> En la actual constitución no solamente hay una carencia de menciones a los niños, niñas y adolescentes, sino que además no está presente su reconocimiento como sujetos de derecho.**

superior del niño, el derecho a ser oído y a participar, el derecho al desarrollo integral y la igualdad y no discriminación, además de reconocer su autonomía progresiva.

Esta propuesta conlleva entonces una conceptualización de NNA basada en estándares internacionales, al otorgarles una agencia adecuada y un soporte jurídico e institucional a los derechos que les son reconocidos. Con ese afán se da rango constitucional a la Defensoría de los Derechos de la Niñez, un organismo autónomo que tendrá por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares NNA, velando por su interés superior.

Junto con esto, la propuesta de nueva constitución destaca el rol primordial de las familias y personas adultas responsables en el bienestar, cuidado y protección de NNA: “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que permitan su pleno y armonioso desarrollo de la personalidad”. Para cumplir este cometido se reconocen los cuidados como un trabajo socialmente necesario e

indispensable para la sostenibilidad de la vida y el desarrollo de la sociedad. La propuesta de nueva constitución entiende entonces los cuidados ya no como un asunto privado, sino de interés público. Esto marca nuevamente una diferencia con la actual constitución.

La propuesta de constitución define los cuidados como una actividad económica que contribuye a las cuentas nacionales, debiendo ser considerados en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Madres o padres (u otras figuras) que decidan dedicarse al cuidado de sus hijos/as serán reconocidos y apoyados en su labor. Esto, junto al acceso universal de la educación inicial permite aliviar, en parte, la tensión entre la necesidad de ingreso y el tiempo para dedicar al cuidado.

Estos elementos hacen que la propuesta de la nueva constitución sienta las bases para dar adecuada atención a la niñez. Juntos a otros aspectos, no discutidos aquí, propone condiciones institucionales, jurídicas y presupuestarias necesarias para visibilizar y establecer un nuevo trato con los NNA de Chile.

---

# DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CONSTITUCIÓN: UNA OPORTUNIDAD Y UN DESAFÍO

**Jaime Alfaro Inzunza**

Profesor Titular Facultad de Psicología UDD



Desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en el año 1990, por parte del Estado de Chile, se han activados procesos de gestión pública, desarrollo de políticas, debate e implementaciones técnicas y cambios culturales, así como estudios e investigación orientados a mejorar las capacidades de la sociedad chilena en su conjunto, para dar cumplimiento efectivo a este tratado. Un aspecto fundamental que ha sido puesto en el centro de este proceso es la necesidad de construir una institucionalidad pública acorde a lo mandatado por la CDN, capaz de poner al Estado chileno y a la sociedad civil en su conjunto, como garantes del cumplimiento efectivo de los derechos de los NNA, sustentada en una estructura legislativa consistente y concordante con los principios rectores que la inspiran.

Se ha avanzado gradualmente en el desarrollo y en la mejora de la calidad de los servicios y programas orientados a promover, prevenir, asistir, proteger y restablecer los derechos de los niños reconocidos en la CDN. La promulgación, el 15 de marzo de este año 2022 de la Ley de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, refuerza el desafío y posibilidad de crear un sistema que garantice esos derechos. Desarrollando capacidades y medios que sustenten y aseguren legal, material y técnicamente el cumplimiento efectivo de estos derechos, según ciclo de vida, según diversidades sociales y culturales, y asegurando cobertura y calidad a lo largo del proceso de desarrollo de los niños, niñas y

adolescentes (NNA), destacando como eje transversal su derecho a ser oídos y tomados en cuenta en los asuntos que los afectan.

El texto propuesto para una Nueva Constitución permite dar un paso significativo en este sentido, avanzado por primera vez en nuestra historia en la consolidación del reconocimiento de NNA como sujetos titulares de derechos, y asignándoles la condición de ciudadanos que consagra la obligatoriedad de su participación vinculante, en cuanto su condición de agentes y actores, en los espacios en que se desenvuelven cotidianamente, según su capacidad para cuidarse y cuidar de otros (educación cívica, ecológica y sexual integral), desde una lógica de autonomía progresiva.

Ello por medio del establecimiento de un sistema de protección integral de sus derechos, y la garantía de una adecuada restitución, explicitados y definidos en el derecho a vivir en familia, el interés superior del niño, el derecho a ser oído y a participar, el derecho al desarrollo integral, la igualdad y no discriminación, y la condena explícita a todo tipo de violencia en su contra, junto con el derecho a la defensa oportuna, gratuita y especializada. Lo que se completa y complementa con el reconocimiento de derechos sociales generales, definidos para el conjunto de la población, tales como el derecho a la salud, a la educación, al deporte y a la vivienda digna.

Esta institucionalidad, con rango constitucional, tendrá efectos sobre nuestras actividad

académica y nuestras prácticas de investigación en materia de infancia y adolescencia. Asumir la condición de agentes y actores sociales de NNA, titulares de derechos, nos obliga a mirar y reflexionar sobre el rol y posición que asignamos a NNA participantes en la práctica de producción de conocimiento.

Reconocer que los NNA son ciudadanos, actores plenamente sociales y políticos, con capacidad de agencia, en relación a la cual producen y reproducen posiciones y relaciones con otros, que les confiere recursos y posibilidades de desarrollar prácticas sociales que modifican el mundo en que viven, cuestiona concepciones que ponen a los NNA simplemente como resultado de los procesos de socialización, receptores pasivos de la cultura y moldeados por la sociedad. Esto nos hace reflexionar sobre la relevancia que tiene en nuestras nociones y prácticas de investigación el reconocimiento de NNA como participantes activos en la construcción de su experiencia diaria, y de sus comprensiones y significados singulares y autónomos respecto de sus vidas y las condiciones que las afectan. Es decir, asumir la importancia nuclear que tienen sus propias visiones y voces, y la intersección de ellas con las condiciones y los mundos sociales en los que se desarrollan, nos obliga a preguntarnos sobre la capacidad que tenemos para conocer la infancia y la adolescencia, integrando de manera simultánea los efectos que tienen las condiciones de vida que habitan, junto con reconocer su capacidad de agencia, sus voces y actoría.

Es necesario considerar los límites en nuestras teorías, diseños y técnicas de estudio para acceder e integrar esta agencialidad, asumiendo y dimensionando las brechas y vacíos de conocimiento que tenemos sobre la infancia y la adolescencia como grupo social. Tendremos que contar con metodologías diversas, múltiples, cualitativas y cuantitativas, que nos permitan integrar los niveles micro, meso y macro sociales, junto con las dimensiones simbólicas culturales, que nos permitan un abordaje denso y multidimensional de los múltiples ámbitos y procesos que intervienen respecto de los fenómenos que estudiamos en materia de infancia y adolescencia. Incluyendo la participación de los NNA en los procesos de estudio, distanciándonos del adultocentrismo en nuestras investigaciones, por medio de la incorporación de metodologías activas/participativas, reconocedoras del papel de agente o co-constructor de los NNA, tanto en la producción como en el análisis investigativo.

**>> Esto nos hace reflexionar sobre la relevancia que tiene en nuestras nociones y prácticas de investigación el reconocimiento de NNA como participantes activos en la construcción de su experiencia diaria, y de sus comprensiones y significados singulares y autónomos respecto de sus vidas y las condiciones que las afectan.**

---

# “DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA EDUCACIÓN LIBERAL O EL ESPECTRO DEL ESTADO DOCENTE”

**Eduardo Andrades Rivas**

Profesor de la Facultad de Derecho UDD



Uno de los objetivos de la república de Chile en el siglo XIX fue dar educación a una sociedad casi completamente analfabeta. Las energías, tanto del Estado como de la sociedad civil, colaboraron en esta tarea, que continuó hasta alcanzar tasas de alfabetización cercanas al 100 % de la población. Fue un éxito apabullante. Ni un solo país de Hispanoamérica ha logrado estos estándares hasta hoy.

Cuando don Arturo Alessandri Palma promulgó la Carta de 1925, uno de sus pilares doctrinarios fue recoger la Libertad de Enseñanza y añadir la existencia de una Superintendencia de Educación Pública, que estaría encargada de vigilar y dirigir la educación. En el año 1951 se dictó la ley 9.864, conocida como Ley Especial de Subvención. Este es el origen de nuestro modelo de educación particular subvencionada.

La carta de 1980 recogió los principios que hemos reseñado. En el artículo 19° n° 10 estableció el Derecho a la Educación, disponiendo que el objeto de la educación es el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Por su parte, la propuesta de nueva constitución sostiene que toda persona tiene derecho a la educación (art. 35), y agrega que es un deber primordial e ineludible del Estado.

Pero también agrega (inciso 3) unos "fines" propios de la labor educativa, que la Convención entendió como obligatorios: "la construcción del bien común, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y de la naturaleza, la conciencia ecológica, la convivencia democrática entre los pueblos, la prevención de la violencia y discriminación, así como la adquisición de conocimientos, el pensamiento crítico, la capacidad creadora y el desarrollo integral de las personas, considerando sus dimensiones cognitiva, física, social y emocional." Dada la amplitud de estos fines, será tarea del legislador modularlos. Y como las leyes serán aprobadas con mayorías simples, la actividad educativa estará entregada a lo que la mayoría política desee imponer a todos los jóvenes.

Y más aún, el inciso 4° establece unos "principios" también obligatorios: *la cooperación, no discriminación, inclusión, justicia, participación, solidaridad, interculturalidad, enfoque de género,*

*pluralismo y los demás principios consagrados en esta Constitución. Tiene un carácter no sexista y se desarrolla de forma contextualizada, considerando la pertinencia territorial, cultural y lingüística."*

De nuevo los adjetivos calificativos son de tal vaguedad que cualquier cosa puede ser impuesta como principio educativo en virtud de la ley. Por de pronto, al establecer "el enfoque de género" y el carácter "no sexista", la educación separada por sexos queda descartada.

En el artículo 36 agrega que las instituciones educativas sujetas al "régimen común" deberán tener "carácter de-

mocrático" (inciso 3°). Por lo que, si una universidad o un colegio designa a sus autoridades académicas como rectores, decanos y directores mediante un proceso de selección de méritos, definidos por su consejo superior y no por elecciones, estos mecanismos no serían de "carácter democrático" y por ello infringirían la Constitución, lo que daría lugar a su intervención.

Se declara (inciso 7°) que la educación pública se articula en un sistema gratuito y "laico". Por lo que todo tipo de instrucción religiosa será vetada, salvo que se trate de las mitologías indígenas, que gozan de especial protección.

Por su parte, el artículo 39° dispone que la educación deberá fortalecer la preservación y conservación del medio ambiente, formando conciencia ecológica. ¿Cómo se logrará esto? No sabemos. Similar duda nos merece el artículo 40° que consagra el derecho a recibir una "educación sexual integral", con promoción del placer sexual, las diversidades sexuales, expresiones de género, prohibiendo los estereotipos de género y la prevención de la violencia de género y sexual.

En fin, el proyecto de la convención en materia de Derecho a la Educación ha cruzado todos los límites imaginables. Los sectores extremos e identitarios que redactaron

el texto, han desconocido nuestra historia constitucional, para hacer realidad un proyecto totalitario a través de la imposición directa de los "fines y principios" de la educación, que harían del sistema educativo completo un rehén de los prejuicios y apetitos del gobierno de turno. Quien rechazara estos postulados, primero, sería cuestionado en su calidad educativa y, enseguida, excluido de beneficios, para luego ser intervenido por comisarios políticos y, finalmente, clausurado. Pero claro, ese es uno de los más caros sueños de la izquierda neomarxista gramsciana, que siempre ha acariciado la idea de controlar la cultura para construir su plataforma de poder desde ella, olvidando que lo que es bueno y verdadero no necesita ser impuesto por la Constitución o la ley, sino que se defiende por la belleza de sus razones, de sus argumentos y por la nobleza de la libertad que lo anima.

**>> Los adjetivos calificativos son de tal vaguedad, que cualquier cosa puede ser impuesta como principio educativo en virtud de la ley.**

---

# RELACIONES INTERNACIONALES Y COMERCIO INTERNACIONAL EN LA NUEVA PROPUESTA CONSTITUCIONAL

**Mauricio Apablaza Salinas**

Profesor Investigador Facultad de Gobierno UDD



Las relaciones internacionales son cruciales para el desarrollo de un país y abarcan un sinnúmero de áreas relevantes que afectan directamente el bienestar de los individuos y la sociedad, siendo una de las más relevantes, la política comercial. El capítulo I de principios y disposiciones generales (artículo 14) de la propuesta constitucional establece una serie de definiciones de las relaciones internacionales que limitan y rigidizan la inclusión comercial de un país pequeño en un mundo dinámico y globalizado.

Primero, la propuesta constitucional plantea en su artículo 14, inciso primero, que “las relaciones internacionales de Chile, como expresión de su soberanía, se fundan en el... multilateralismo”. En este contexto, la decisión de incorporar en la carta fundamental una estrategia preferente de inserción internacional genera al menos cuestionamientos sobre su idoneidad y utilidad práctica. La versión latinoamericana del multilateralismo, el Mercosur, ha mostrado limitaciones en la coordinación y dinamismo de las políticas impulsadas por los países miembros. Ejemplo de eso son las negociaciones paralelas de Uruguay para establecer un acuerdo comercial con China o la imposibilidad de los países miembros para cerrar el acuerdo Mercosur - Unión Europea. Adicionalmente, la evolución política económica de sus integrantes, sumado a la complejidad y volumen de las barreras y exenciones, presenta innumerables desafíos para el comercio en la región. En muchos casos, una potencial integración a este bloque comercial genera desincentivos a la inserción de Chile en el mundo. A modo de ejemplo, el promedio simple de aranceles del Mercosur es 13.43%, lo cual es casi diez veces superior al promedio chileno que alcanza 1.4% (WITS, 2019).

La estrategia multilateral propuesta contrasta con la exitosa historia reciente de inserción del país en el mundo. Durante las últimas décadas, Chile optó por una estrategia diversa y dinámica de integración mediante rebajas unilaterales de aranceles, eliminación de trabas no arancelarias, acuerdos bilaterales y multilaterales, que han sido promovidos por gobiernos de distinta tendencia política. Los resultados son evidentes. En 1972 las exportaciones chilenas de bienes y servicios representaban el 9.7% producto interno bruto. A mediados de los 2000 la cifra llega al 45.1% y para el 2021, pandemia de por medio, las exportaciones representaban el 31.9% del PIB. En dólares constantes (2015), el volumen aumentó de 1.25 a 7 billones en el período 1972-1990 y a 117.32 billones

**>> La enunciación de las relaciones comerciales es relevante para cualquier Estado. Sin embargo, su incorporación en la carta fundamental reduce las posibilidades de acción de los actores públicos y privados en un contexto internacional dinámico.**

(World Bank, 2022). Una situación muy similar ocurrió con los niveles de importaciones. Esta estrategia heterodoxa ha posicionado a Chile como potencia exportadora no solo en cobre, sino que también en una serie de otros productos como ciruelas, algas, manzanas, erizos, yodo y litio, por nombrar algunos.

Segundo, la evolución del comercio internacional reciente genera dudas sobre la priorización ex ante de las relaciones internacionales presente en la propuesta constitucional. Durante 2021, las exportaciones chilenas alcanzaron los 94.677 millones de dólares siendo Asia el principal socio comercial (57.2% de las exportaciones). América del Norte representa el 18.5% de los envíos internacionales y, por detrás, América Latina y Europa con alrededor del 11% de las exportaciones cada uno (Banco Central, 2022). Nuevamente, a pesar de la evidencia empírica, la propuesta constitucional sugiere que “Chile declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales”. Sin embargo, no es claro el objetivo del constituyente al promover una zona específica en la Carta Fundamental. Si bien los países tienen estrategias de integración definidos usualmente a través de la cancillería (white papers), estas son dinámicas y favorecen la capacidad de adaptación a distintos escenarios, especialmente

en el caso de países pequeños. Su inclusión en la constitución va en sentido contrario.

Por último, hay dos problemáticas adicionales evidentes en el artículo 14 en temáticas que exceden el ámbito comercial. El inciso uno plantea una contradicción ya que funda las relaciones internacionales en “la autodeterminación de los pueblos y no intervención en asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados”. La referencia a la autodeterminación de los pueblos tiene consecuencias que van más allá de las fronteras de Chile o, en su defecto, a la generación de autonomías dentro del territorio nacional. Por ejemplo, el independentismo catalán versus la relación con el estado español o la autodeterminación de alguna zona dentro del país. Finalmente, el último numeral (3) sugiere que se “facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas”, lo cual también implica la influencia del Estado Chileno más allá de sus fronteras y horada la igualdad de los individuos ante la ley.

La enunciación de las relaciones comerciales es relevante para cualquier Estado. Sin embargo, su incorporación en la carta fundamental reduce las posibilidades de acción de los actores públicos y privados en un contexto internacional dinámico.

---

# CONSTRUIR UN PAÍS DESDE LAS SECUELAS DEL TRAUMA

## Marcela Aravena Winkler

Directora de Vinculación con el medio de la Facultad de Psicología UDD



**H**oy estamos invitados a dialogar, encontrarnos, informarnos y tomar decisiones que pueden cambiar la trayectoria de un país que aún está doliente. El escenario actual es complejo, remueve antiguas heridas, recuerdos de graves experiencias de violencia y de un país escindido en el trauma.

La constitución actualmente vigente, cuya legitimidad de origen ha sido cuestionada, representa más que los pilares estructurales del desarrollo del estado. Para muchos es símbolo de un período represivo que trastocó la visión de un Chile con mirada colectiva, sensible y equitativa. Mientras que para otros puede ser un símbolo de seguridad, orden, protección y desarrollo. Hay múltiples miradas y reflexiones que deben confluir para avanzar y, pese a los intentos de distintos gobiernos por hacerlo, Chile ha estado dividido con fracturas que no han sido reparadas, y con grandes dificultades para verse como un todo, siendo las parcialidades, los intereses y experiencias personales las que predominan a la hora de tomar decisiones.

Las secuelas del trauma o de “los traumas” instalan la desesperanza, la desconfianza y los miedos, colmando de ansiedad, frustración y rabia, al no poder encontrar espacios de encuentro, reparación y diálogo, tan necesarios. Es así como surgen las agresiones, la violencia, la descalificación y el sentimiento de injusticia. Por otro lado, la disociación, la evitación del conflicto y conversaciones de ciertos temas que pueden culminar en la desregulación y experiencias de rechazo, descalificación o desprecio hacia familiares, amigos o “los demás”.

Estas fracturas se hacen aún más presentes cuando enfrentamos nuevos períodos de crisis, como la Pandemia. Esta pone de relieve, nuevamente, las diferencias y la necesidad de actuación en comunidad para enfrentar una amenaza mundial que nos invita

a reconocernos vulnerables, frágiles y humanos. Sí, humanos.... cuyo principal sostén y bálsamo para el dolor reside en los vínculos y en la confianza, en el trabajo colaborativo y en el mirar de manera compasiva la realidad nuestra y la de otros “sin nombre”, pero que se sienten cercanos.

¿Cómo avanzar en estas brechas? Mirando a quienes logran establecer diálogos y propuestas que nos permiten lidiar con ese trauma. Esto es un proceso continuo que implica escuchar, elegir el momento para hablar, comprender las necesarias pausas y no pasar de largo frente al sufrimiento humano. El aferrarse a otros, vincularse y hacer ritos sanadores que nos conecten con mayor profundidad, nos saquen de las apariencias y permitan mirarnos como un todo.

Una mirada compasiva y situada, que recoja el contexto sobre el que nos desarrollamos, comprender el estado emocional del otro, desear genuinamente aliviar su dolor y ver emerger su potencial. Volcarnos a procesos reflexivos teniendo presente que todo es perfectible, que nuestras decisiones contienen premisas, dilemas éticos y valóricos que nos inundan y complejizan el camino.

Necesitamos buenos ejemplos, líderes que modelen y que estimulen a esa transformación, nos permitan confiar, recuperar la esperanza y la fuerza que necesitan las nuevas generaciones, a quienes tenemos la oportunidad de acompañar y guiar en sus aprendizajes.

Para “sobre-vivir” necesitamos enfrentar las tensiones siendo conscientes de nuestras potencialidades, pero también de nuestras limitaciones y puntos ciegos. Aprender que los errores son necesarios para el aprendizaje, y que dan paso a la creatividad, la flexibilidad y el tesón para construir alternativas que nos acerquen a un bienestar mayor, digno y equitativo.

# RECHAZAR O APROBAR PARA REFORMAR: EL DILEMA DEL ARTISTA

**Rodrigo Arellano Falcón**

Vicedecano Facultad de Gobierno UDD



**E**l artista danés Marco Evaristti, coincidentemente de origen chileno, expuso en varios centros de arte su creación conocida como «Helena». La obra consistía en 10 batidoras enchufadas, con un pez dentro de cada una. Los espectadores eran libres de ponerlas en marcha con las consecuencias obvias que dicho acto traía. Para muchos no era un expresión genuina de arte, sino que constituía un acto de maltrato animal. Para Evaristti era su obra, su trabajo, su perfección, por lo que era susceptible a cambios, pese a que varios sugirieron el retiro de los peces. Algo muy similar hemos visto en nuestro proceso constituyente. Conocido el texto final, no existe duda que es, al menos, deficiente, y por lo que han mostrado todas las encuestas no será un texto de unidad. Por lo tanto, requiere necesariamente modificaciones para transformarse en la constitución por la que el 78% de la ciudadanía votó en el plesbicitico de entrada. Algunos constitucionalistas y partidos políticos han acuñado el término “aprobar para reformar” o “rechazar para reformar”, con el objetivo de justificar su inclinación por algunas de las opciones el próximo 4 de Septiembre, dejando establecido claramente que el texto requiere cambios. Pese a todo lo anterior, hoy estamos en presencia de lo que podríamos denominar “el dilema del artista”. Esto se traduce en que los autores intelectuales y políticos de la obra, sienten que es tan bella, tan perfecta, que nos propusieron un borrador casi imposible de someterlo a cambios. Algo similar a las batidoras y los peces.

Ningún diseño humano está exento de perfeccionamiento. Incluso aquellos que han tenido un proceso intelectualmente más desarrollado, o con más horas de tiempo destinadas a trabajar que la convención, han tenido el ego político o académico de sentirse tan perfectos que no sea posible cuestionar algunos de sus puntos, y cambiarlos en la medida que las necesidades sociales lo requieran. Uno de los elementos fundamentales de las constituciones es su capacidad para adecuarse a las necesidades de las futuras generaciones, para que ellas puedan autogobernarse. El borrador actual está lejos de esta característica. Desde mi punto de vista son dos los elementos que aumetan la incapacidad de hacer cambios al actual borrador. Uno es el quorum elevado que requerirá amplios acuerdos, y dada la actual conformación fragmentada del congreso se hace muy difícil alcanzarlos. La figura de los referendums ciudadanos, en ciertas materias, sólo dilata los cambios, y los transforma en más costosos para el Estado. Esto ha llevado

a que los senadores Rincón, Walker y Araya presenten un proyecto de ley cuyo objetivo es bajar los actuales quorum de reforma, de manera de avanzar en la corrección de la constitución vigente. Adicionalmente, tenemos lo dispuesto en el artículo 191n°2, que establece un verdadero veto indígena al requerir la necesidad de contar con la aprobación de los pueblos originarios en materias que se sometan a reformas y que, eventualmente, podrían afectarlos. Lo anterior son sólo aspectos normativos, habría que incorporar a esta ecuación aspectos de carácter netamente políticos. Muchos de quienes participaron en la convención

representan sensibilidades y demandas que han defendido por mucho tiempo. Una de ellas es la liderada por el Partido Comunista. Hoy sus máximos representantes han visto plasmado en el borrador demandas que sólo han podido consolidar en razón de una mayoría circunstancial. Ésta se dio en razón del modelo de elección de los convencionales, introduciendo cambios electorales particulares (paridad de salida, lista de independientes, y escaños reservados a pueblos originarios). Sería impensado que la eliminación del senado, muchas de las materias indígenas o aquellas que regulan temas vinculados al medio ambiente (por nombrar solo algunos), puedan darse en un contexto electoral "normal". ¿Será factible que una vez aprobado quieran cambiar algo por lo que han luchado tanto tiempo? Pareciera improbable. Es por eso que el presidente Boric ha realizado esfuerzos importantes por lograr un acuerdo de los sectores que conforman la actual coalición de gobierno, con el objetivo de darle más credibilidad a la posibilidad de hacer cambios al actual texto del borrador.

El proceso convencional era el momento para intentar reivindicar una etapa que había comenzado con un grupo de convencionales negándose a cantar el himno nacional, que se ha desarrollado entre disfraces de dinosaurios, votos en la ducha y sin actas, sólo por mencionar algunas. Era la oportunidad para que todos quienes resultaron electos salieran de su espacio político y pensarán más en las futuras generaciones. Sin embargo, hemos sido testigos de una paradoja por parte de quienes durante toda su vida política o académica cuestionaron la dificultad que tiene la actual constitución para cambiarla, y ahora proponen un texto que es igual o más difícil de actualizar a las nuevas necesidades de la sociedad, que naturalmente van cambiando. Al igual que Evaristi, por más que se cuestione la obra, su creador se resiste a ello.

**>> Hoy estamos en presencia de lo que podríamos denominar “el dilema del artista”. Esto se traduce en que los autores intelectuales y políticos de la obra, sienten que es tan bella, tan perfecta, que nos propusieron un borrador casi imposible de someterlo a cambios.**

---

# LAS AGUAS EN LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL: OPORTUNIDAD PERDIDA

## Camila Boettiger Philipps

Profesora de Derecho Ambiental y Recursos Naturales,  
Facultad de Derecho UDD



Hace tiempo que la Constitución requería una reforma en materia de aguas. Al menos, referirse más allá de la protección de los derechos sobre ellas, reconociendo su carácter de bien público, elemento ambiental y recurso natural esencial. También consagrar el derecho humano al agua y al saneamiento, e idealmente incorporar principios sobre la multifuncionalidad del agua y la unidad de cuenca. Mientras la discusión legislativa se enfocó en el Código de Aguas, la crisis hídrica se profundizó, pasando a ser uno de los temas más relevantes en la Convención Constitucional. Esto era esperable y positivo, ya que los problemas de la gestión y protección de los recursos hídricos en Chile debieran ser un tema de importancia política, por la necesidad de tomar decisiones, priorizar recursos públicos, ajustar regulaciones y coordinar alianzas en torno a un recurso de uso común, como el agua.

Sin embargo, durante el proceso en la Convención, la discusión sobre las aguas no se asentó en bases técnicas y transversales. A poco andar, quedó de manifiesto en la Comisión correspondiente que había una idea preconcebida de cómo debía quedar su estatuto, independiente de la realidad existente y la diversidad de actores involucrados. La técnica, tan vilipendiada por algunos actores políticos, en materia de recursos hídricos y ciencias ambientales es la base para avanzar, mediante propuestas y acuerdos de soluciones, innovación de mejoras para el uso, restauración y preservación de las fuentes naturales de agua. Sobre ellas, los seres humanos somos meros interventores sometidos a las leyes de la naturaleza; mientras mejor las conozcamos y actuemos conforme a ellas, mejor estaremos. La ideología, por su parte, históricamente no le ha hecho muy bien al tratamiento de estos problemas, ya que por regla general lleva a propuestas de cambios radicales, dificultan la transición en lógicas polarizadas, y alejan las posiciones en un debate más de idealismos que de soluciones prácticas.

Así fue como esa discusión, tan necesaria y esperada para sentar las bases de un mejor sistema regulatorio de las aguas en el largo plazo, se transformó en un nudo de la propuesta constitucional. Una propuesta que recoge una visión sesgada y poco realista sobre un recurso esencial, multifuncional y complejo y que, además, desconoció el acuerdo transversal al que se llegó este año con el nuevo Código de Aguas, después de 10 años de tramitación legislativa. ¿Qué se le puede criticar al proceso de la discusión en la

Convención Constitucional en este tema? En primer lugar, era necesario que el debate constitucional, a pesar de ser eminentemente político, se basara en información, datos técnicos y en la realidad de las diversas cuencas de nuestro país. La regulación y los derechos sobre las aguas en Chile no comenzó en la década de 1980, por lo que una simple voluntad de refundación no servirá para cambiar una realidad preexistente de la que hay que hacerse cargo, como los derechos de uso que existen desde la época de la Colonia, y organizaciones de usuarios que desde el siglo XIX hasta hoy gestionan, distribuyen y mantienen obras

que han permitido usar el agua disponible en usos como el sanitario, la agricultura, y la industria, entre otros. Esos actores no fueron parte de la discusión.

En segundo lugar, la realidad hidrológica y social implica aceptar que el aprovechamiento de los recursos naturales necesita una regulación especial y flexible, donde las actividades de las personas se conjuguen con el interés público. Eso exige que la categoría jurídica utilizada hasta hoy, la de bien público, permita ese equilibrio, como base de un sistema legal en que los derechos o concesiones de uso sobre ellos se adapten a exigencias de carácter ambiental, disponibilidad variable y un rol de la autoridad que no puede soslayarse, especialmente en planificación, información y fiscalización. Sin embargo, se ha propuesto cambiar su calificación a bienes comunes, con un rol exacerbado al Estado y a estamentos comunitarios en la utilización de las aguas, olvidando que la gestión estatal no constituye ninguna garantía de avanzar en restauración ambiental y adaptación al cambio climático. Además de regular sus usos, requiere modificar el rol de la institucionalidad pública y los usuarios hacia una gestión integrada, que incluya el valor del agua en sus diferentes funciones.

En tercer lugar, es importante considerar que un texto constitucional tiene el rol de fijar principios, bases y directrices. Y en un tema técnico y dinámico como las aguas, dar

un marco estable dentro del cual tanto la ley como la autoridad, y también las personas, puedan desarrollar instrumentos y avanzar en concretar esos objetivos. Justamente se debe evitar caer en la fijación de una tipología de derechos o concesiones, detallar medidas en exceso, o generalizar reglas por casos específicos; menos aún, derogar cuerpos legislativos o dejar sin efecto derechos. En la propuesta de la Convención hay mucho de eso, sobre todo en las normas transitorias.

La propuesta de la Convención presenta una reinterpretación de la naturaleza jurídica de las aguas y, en consecuencia, de la forma, por quién y para qué podrían usarse. En vez de avanzar sobre lo construido, rompe con lo existente bajo la premisa de poder reformular la realidad con palabras. Una oportunidad perdida.

**>> Así fue como esa discusión, tan necesaria y esperada para sentar las bases de un mejor sistema regulatorio de las aguas en el largo plazo, se transformó en un nudo de la propuesta constitucional.**

---

# NUEVOS DESAFÍOS EDUCATIVOS: LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y DIVERSIDAD INSTITUCIONAL

**Mauricio Bravo Rojas**

Director de Postgrado y Formación Continua Facultad de Gobierno UDD



En educación, la crisis provocada por el COVID-19 ha representado uno de los mayores desafíos que los sistemas educativos han debido enfrentar en décadas. En tal sentido, los sectores públicos y privados, y principalmente los gobiernos, han debido movilizar todas sus capacidades para intentar dar respuesta al impacto que la pandemia ha tenido sobre los aprendizajes de millones de estudiantes en alrededor de 190 países. En Chile, un Informe elaborado por el Centro de Estudios del Mineduc “alerta sobre el acrecentamiento de las brechas educativas tras el cierre de las escuelas y la transición a la educación a distancia, debido a la alta heterogeneidad de capacidades y recursos por parte de las familias y de las escuelas” (Centro de Estudios MINEDUC, 2020).

En este sentido, estos nuevos desafíos requieren el trabajo de todos los actores de la sociedad para ofrecer soluciones que permitan reducir las brechas de aprendizajes y socioemocionales que generó la emergencia sanitaria. Este trabajo debe ser bajo un escenario de confianzas mutuas que fortalezcan y reconozcan las capacidades, tanto del sector estatal, privado y de la sociedad civil. No obstante, la propuesta de nueva constitución desconoce el aporte significativo del sector privado, que permitió un avance sustantivo hacia mayores niveles de cobertura, equidad y calidad escolar.

La Convención Constituyente en el texto que se debe votar el próximo 4 de septiembre propone una serie de normas relativas al

derecho a la educación y a la libertad de enseñanza. En este contexto, es necesario mencionar que para ejercer realmente el derecho de los padres a escoger un establecimiento escolar para sus hijos, se requieren al menos dos condiciones mínimas: a) que exista autonomía para crear y dirigir establecimientos escolares y, consecuentemente, b) que exista diversidad de proyectos educativos. Sin embargo, estas son ampliamente limitadas por la propuesta de nueva constitución que, de aprobarse, dejaría al Estado con un alto poder de control sobre el sistema educativo, empujándolo hacia un sistema isomorfo, es decir, un sistema de diferentes dependencias administrativas (estatal, particular subvencionada o particular pagada), pero idénticos en su oferta y sellos educativos. Una especie de Escuela Nacional Unificada destinada a promover una sola visión de la sociedad bajo una ideología dominante.

Si bien es cierto que el texto propuesto garantiza la libertad de los padres a escoger los establecimientos de sus hijos, este derecho está limitado a la autonomía progresiva de los estudiantes. Por tanto, primará la decisión de los educandos de enseñanza media por sobre la de sus propios padres. Por ejemplo, años atrás una madre de la Población Andes I de San Bernardo, afirmaba que logró alejar a sus hijas de las drogas y de las pandillas de su entorno, gracias a que las envió a estudiar a otra comuna. Hoy ambas son profesionales. No obstante, de aprobarse esta nueva constitución sus hijas podrían negarse y su futuro tal vez no sería el mismo.

Por otro lado, se dejan muy pocos espacios para promover una diversidad de proyectos educativos toda vez que el borrador de la nueva constitución promueve y financia hegemónicamente un solo tipo de educación de carácter estatal y laico. En este sentido, es importante señalar que diversidad institucional es una expresión de las variadas cosmovisiones dentro de las sociedades democráticas y ofrece, además, una mayor capacidad de respuesta a las variadas demandas de la población (Dill y Teixeira, 2000; Geiger, 1996; Neave, 2000; Van Vught, 1996), lo que, sin duda, amplía la libertad de elección de los estudiantes y sus familias (Codling y Meek, 2006).

Asimismo, el financiamiento a establecimientos escolares está condicionado a proyectos institucionales que comprendan una educación laica, ecológica, intercultural, con enfoque de género, entre otros. Esto deja, por ejemplo, un escaso espacio para proyectos de diversas religiones o creencias (católica, evangélica, adventista, etc.). Por lo tanto, se confirma la convergencia de un solo tipo ideal (estatal) de establecimiento escolar, reduciéndose drásticamente las opciones para escoger el centro educativo más idóneo para cada estudiante. Se observa un sesgo hacia la educación particular subvencionada que ha logrado mayores índices de movilidad social en las últimas décadas, y que ha tenido como resultado un acceso masivo a la educación superior. Sesgo que, de aprobarse la nueva constitución, podría generar enormes efectos negativos sobre los niveles de cobertura, equidad y calidad escolar.

**>> Se dejan muy pocos espacios para promover una diversidad de proyectos educativos, toda vez que el borrador de la nueva constitución promueve y financia hegemónicamente un solo tipo de educación de carácter estatal y laico.**

---

# LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LAS BRECHAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR

## Daniela Bruna Jofré

Directora Carrera Psicología Sede Concepción  
Docente- Investigadora Centro de Investigación y Mejoramiento de la Educación  
(CIME) UDD.



El escenario de la Educación Superior chilena es complejo, altamente cambiante y demandante. Ya hace 20 años atrás la UNESCO manifestaba que en este nivel educativo, especialmente en Latinoamérica, se estaban desarrollando importantes cambios, debido al aumento en el número y diversificación de los alumnos, el incremento del número de docentes, la multiplicación de instituciones de educación superior, democratización de los procesos académicos, transformación del mercado de trabajo, restricciones financieras, y un aumento de la brecha entre países desarrollados y países en desarrollo, en términos de condiciones e investigación.

En nuestro país la transformación más significativa, ha sido el aumento exponencial en la cobertura y acceso de jóvenes a carreras universitarias. Este aumento en la matrícula implicó un gran logro para Chile, ya que la Universidad pasó de tener un carácter de elite, a ser masiva, permitiendo que muchos jóvenes se convirtieran en los primeros de su familia en acceder a la Educación Superior, y transformándose en un medio para superar brechas de desigualdad social. Una muestra de esto es que en la actualidad 7 de cada 10 estudiantes son primera generación de su familia en la Universidad. Esta transformación social ha significado un cambio en el perfil de ingreso de estudiantes, y en las necesidades que se deben satisfacer para facilitar y lograr los resultados de aprendizaje esperados, implicando nuevas demandas para las instituciones. Prácticamente 3 de cada 10 estudiantes desierten de las instituciones a las que ingresaron el primer año, lográndose sólo una tasa de 77,5% de retención en este nivel. Ésta disminuye a casi el 60%, en estudiantes sobre los 3 años, o que se encuentran estudiando una segunda carrera.

La tendencia actual para avanzar en estas problemáticas se trata de fomentar el desarrollo académico a través de la mejora de los procesos de docencia, instalándose la calidad de la docencia y el aprendizaje como foco principal. En nuestro país se ha intentado seguir este camino, lo que se refleja en la aparición de iniciativas para fortalecer la docencia (por ejemplo, el programa Mecesusup, entre otros).

En este contexto, el horizonte de una nueva constitución se avizoraba con gran esperanza, como una oportunidad de declarar y asegurar

aspectos relacionados con la calidad de la educación que se brinda en este nivel educativo, resguardando al estudiantado y a todos los actores involucrados. Por otro lado, éste podría haber sido un espacio que permitiría avanzar desde políticas con foco prioritario en el acceso, hacia políticas centradas en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, al analizar el artículo 37 del capítulo II de Derechos Fundamentales y Garantías de la propuesta de nueva constitución, se puede concluir que el sentido de lo propuesto está lejos de hacerse cargo de esas necesidades. Lo propuesto se basa mayormente en

directrices acerca del funcionamiento y financiamiento, con énfasis marcado sólo en las instituciones públicas. Entonces aparecen preguntas como las siguientes:

“¿Qué sucederá con los millones de estudiantes y profesionales activos que han elegido universidades tradicionales no estatales y privadas, que sí cuentan con procesos que aseguran la calidad de su formación y colaboran en cumplir sus metas vitales?”

“¿Cómo se asegurará la sostenibilidad de instituciones no estatales que han sido un aporte en la formación de capital humano, en el desarrollo de conocimiento a través de la investigación y han contribuido al desarrollo económico e identitario de las regiones?”.

La respuesta a estas dudas no es simple, pero claramente implica (entre otras cosas) tener mecanismos que fortalezcan la educación superior pública, pero que respeten y potencien lo ya avanzando, incluyendo activamente a todas las instituciones y sus actores, especialmente académicos y estudiantes. Esto es especialmente importante en un país en camino al desarrollo, en el que necesitamos contar con una ciudadanía formada en diferentes dimensiones del quehacer humano (socio- emocional cognitivo, físico, etc.).

Actualmente la evidencia, proveniente desde la psicología y la educación, ha mostrado que los docentes y sus prácticas (por ejemplo, sus capacidades narrativas y dialógicas, además de la retroalimentación que entregan a sus pupilos) son algunos de los elementos que más influyen en el aprendizaje. La docencia es fundamental para entregar a los estudiantes las capacidades necesarias para enfrentar el mundo complejo e incierto que enfrentarán como profesionales, logrando desarrollar al máximo su potencial, independiente de su origen socioeconómico, inspirando y transformando a las personas. Como botón de muestra, la propuesta de nueva constitución, en su artículo 43, garantiza el desarrollo del quehacer pedagógico, pero sólo para docentes de instituciones con financiamiento público, dejando desprotegidos a estudiantes y docentes de universidades de otro tipo.

Nadie podría refutar que soñamos con un país mejor. El estallido social del año 2019 puso nuestros problemas de desigualdad en la lupa, y luego de un proceso doloroso logramos generar acuerdos. La educación, en todos sus niveles, es una de las llaves para lograr los desafíos que enfrentamos. La invitación es a trabajar en nuestro sistema de educación superior con una mirada inclusiva y respetuosa, aprendiendo de lo ya avanzando, sin desconocer los aportes- independientemente de dónde vengan- para construir el Chile que soñamos.

---

# REALIDADES COMPLEJAS Y DIVERSAS: EL DESAFÍO DE LA SALUD ACTUAL EN CHILE

## **Báltica Cabieses Valdés**

Directora Programa Estudios Sociales en Salud, Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina (ICIM), Facultad de Medicina Clínica Alemana UDD



Chile se ha convertido en un país global, complejo y diverso. Esta vasta riqueza social y cultural, como tejido humano complejo y vibrante, trae nuevos desafíos para la forma de proteger, brindar atención y cuidado, y recuperar o mantener la salud de su gente<sup>1</sup>. Hoy en día, tanto en Chile como en la región y en el mundo entero, se reconoce con mayor claridad que la realidad humana, en todas sus manifestaciones, es esencialmente compleja. Esto significa que la vida moderna, incluido todo aspecto relacionado de manera directa o indirecta con procesos de salud y enfermedad, está situado en un contexto que es simultáneamente: (i) multidimensional, (ii) hiperconectado, a través de dinámicas y fluidas relaciones entre sus partes, y (iii) en permanente cambio<sup>2</sup>. Estas características hacen que comprensiones de lo que hoy observamos como bienestar, salud, enfermedad y cuidado en salud, se vuelvan difíciles de conocer en profundidad y, sobre todo, difíciles de predecir. En este escenario, establecer propuestas estáticas, rígidas o únicas de cómo abordar la salud de la población de Chile, que no abracen la diversidad de aspectos involucrados y de miradas interactuantes, corren el grave riesgo de fallar.

La complejidad en salud es fácil de observar desde el análisis de los sistemas de salud. En Chile, su condición de sistema fragmentado y segmentado, con infinitas normativas y acciones para enfermedades puntuales que se asumen como independientes con otras, y una pobre cooperación e integralidad de la atención, son algunos de los mayores desafíos que enfrenta nuestro sistema. La misma definición de salud poblacional y de salud pública se ha visto exigida en el marco de la complejidad en salud y su inherente diversidad, en la medida en que miradas previas más homogéneas de sociedad ya no alcanzan para responder a las múltiples, simultáneas e infinitas necesidades de salud de individuos, familias y comunidades que residen hoy en Chile<sup>1</sup>. Se clama por poner como centro la salud y el bienestar de la persona humana, reconociendo su individualidad, su contexto y su recorrido, e independiente de su género, grupo etario, nivel educacional, etnia, país de origen, color de piel, condición de salud, o cualquier otra categoría que nos separe y divida de manera sistemática e injusta en las oportunidades de gozar de buena salud. Se pide, en definitiva, que la dignidad de ser persona esté por encima de etiquetas, y que el derecho a una atención de salud de calidad para todos y todas sea una realidad palpable. Esto nos obliga, inevitablemente, a repensar nuestra salud

poblacional, nuestro sistema de salud y nuestra forma de vivir en sociedad en el Chile actual y en el que vendrá en para las próximas generaciones.<sup>1,3</sup>

Tenemos por delante una tarea titánica. Expongo aquí tres desafíos que me parecen prioritarios en lo referido a salud. Primero, necesitamos encontrar la forma de reconocer la diversidad de personas y comunidades que hoy nos conforman como tejido social, pues ya no somos la sociedad de hace 30 años atrás. La realidad es hoy más compleja y diversa que cuando éramos niños/as. Nuestros hijos/as y nietos/as hoy crecen en una era

global, digital, fluida y de gran dinamismo, que además cuestiona muchas cosas que dábamos por correctas o seguras, incluido cómo debemos cuidar de nuestra salud y qué significa sentirse sano/a. Y esa es su tarea, cuestionar, abrir, liberar, ayudarnos a avanzar. Segundo, debemos mejorar la calidad de nuestro diálogo, esto es, a ver con legitimidad al que piensa distinto, y ver en su dignidad humana y en su historia única e irrepetible, lo que ese punto de vista tiene para aportar a la gran mirada de la salud de Chile. Esto es, tanto para el espacio íntimo interpersonal, como el box de atención con el médico o la enfermera, como para el espacio de la toma de decisiones a nivel de autoridades. La legitimidad del proceso a través del cual tomamos decisiones y actuamos es esencial para nuestro camino futuro. Procesos transparentes, racionales y éticos nos podrán ayudar a salir de situaciones en que perdamos la brújula. Tercero, necesitamos reflexionar sobre las divisiones de nuestro sistema de salud, que nos han hecho daño y han profundizado diferencias injustas entre lo que se pueden sanar y los que no, solamente por su capacidad de pago.

Debemos ayudar a nuestro sistema de salud a reposicionar la balanza, así como también nuestro sistema de salud debe aprender a cooperar internamente, creciendo en la confianza y la solidaridad que tanta falta le hace. Soy enfermera-matrona y epidemióloga

social, dedicada desde hace 24 años a investigar en materia de salud como proceso social y cultural, con énfasis en poblaciones socialmente vulnerables como personas en situación de pobreza, de calle, pueblos indígenas en zonas rurales, personas en diversidad sexual y de género, y personas migrantes internacionales en marginación social o privación socioeconómica en Chile y la región de América Latina. Desde esta experiencia particular y consciente de la realidad compleja y diversa que hoy constituye a mi país, confío en que sabremos construir el camino para aprender a mirar desde un lugar más amplio y alto, a dialogar de mejor manera y a reconciliar lo que creemos que somos y lo que nos enferma y sana como individuos y como sociedad.

**>> Debemos ayudar a nuestro sistema de salud a reposicionar la balanza, así como también nuestro sistema de salud debe aprender a cooperar internamente, creciendo en la confianza y la solidaridad.**

#### **Referencias**

- <sup>1</sup> Cabieses, B. (2022). Capítulo: Acceso a salud de calidad para todos y todas. En McKinsey: ed. Re-imaginando Chile. McKinsey. Santiago, Chile.
- <sup>2</sup> Cabieses, B. (2013). Complexity theory, how has it been applied in health research? Revista médica de Chile, 141(11), 1491-1492. <https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872013001100020>
- <sup>3</sup> Cabieses B, Obach A, Urrutia C. (2021). Interculturalidad en salud: teorías y experiencias para poblaciones migrantes internacionales. ISBN digital 978-956-374-055-4 <http://hdl.handle.net/11447/4357>

---

# LOS SISTEMAS DE JUSTICIA EN EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN. UNA PROPUESTA QUE CAUSA MAYOR DESIGUALDAD Y QUE DISCRIMINA A LAS PERSONAS SEGÚN LA RAZA O ETNIA

**Jaime Carrasco Poblete**

Profesor de la Facultad de Derecho UDD



**E**n relación con la propuesta de nueva Constitución Política de la República, nos parece indispensable hacer algunos comentarios sobre los sistemas de justicia que se proponen.

Un primer punto que es preocupante es el cambio de denominación de “Poder Judicial” a “Sistemas de Justicia”. Esta modificación es perjudicial porque el Estado de Derecho exige una relación de frenos y contrapesos entre los tres Poderes del Estado, controlándose recíprocamente, con la finalidad de evitar que alguno de ellos concentre todo el poderío del Estado. Los Poderes del Estado sólo podrán limitarse mutuamente si se les reconoce la misma fuerza. En efecto, es al menos dudoso que una entidad inferior pueda efectuar un control efectivo sobre una entidad superior, siendo imprescindible entonces que el poder controlador se encuentre en un plano de igualdad frente al poder controlado. Esto no ocurre en el proyecto de nueva constitución porque no se establece una relación de igualdad efectiva entre los tres poderes del Estado. La propuesta minusvalora al Poder Judicial porque lo trata como Sistemas de Justicia, asimilándolo a otros órganos en los cuales tendrá injerencia directa el Poder Ejecutivo como son, entre otros, el Sistema de Educación Pública, el Sistema Nacional de Salud, el Sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, la propuesta de nueva Constitución señala que “no existirá jerarquía entre quienes ejercen jurisdicción” y “no recibirán tratamiento honorífico alguno” (art. 324.1). Es decir, los jueces ya no recibirán el tratamiento de “Señoría” que actualmente les concede el Código Orgánico de Tribunales (art. 306 COT) y, al parecer, también se eliminarían los honores de los tribunales superiores de justicia. Esta propuesta es incorrecta porque el tratamiento honorífico de los jueces permite proyectar la solemnidad del Poder Judicial ante los demás Poderes del Estado y frente a la ciudadanía. No se trata de un privilegio ni de una dádiva elitista, sino que se explica por la dignidad del cargo que ejercen.

En definitiva, la modificación del nombre del Poder Judicial, junto a la eliminación del tratamiento honorífico de los jueces, en nuestra opinión, desmedra el estatus que goza actualmente el Poder Judicial y no contribuye a la pretendida igualdad que debe existir entre los tres poderes del Estado.

Los sistemas de justicia en el proyecto de nueva constitución.

Una propuesta que causa mayor desigualdad y que discrimina a las personas según la raza o etnia

Un segundo aspecto tiene que ver con el ejercicio de la jurisdicción cuya regulación es clave para que un país logre y mantenga la anhelada paz social. La propuesta de nueva Constitución señala que la jurisdicción la “ejercen exclusivamente los tribunales de justicia y las autoridades de los pueblos indígenas reconocidos por la Constitución o las leyes dictadas conforme a ella” (art. 307.2). Esta desmembración del “Poder Judicial” es contraproducente para alcanzar la paz social por varias razones.

En primer lugar, porque la propuesta valida el ejercicio de la jurisdicción diferenciada fundado en una categoría odiosa: la raza o etnia. Actualmente, los tribunales de justicia se diferencian principalmente por las materias que conocen, y no según la raza o etnia de las partes o intervinientes. En los actuales tribunales de justicia, tanto las normas de derecho común como las procesales, se aplican a todos los habitantes de la República (art. 14 CC), sin distinguir su edad, sexo, estirpe o condición (art. 55 CC). Dicho diseño jurisdiccional contribuye a la igualdad ante la ley, porque todas las personas que están en una misma situación deben recurrir al mismo tribunal, no pudiendo elegirse un foro distinto a aquél que ha establecido la ley con efectos generales.

Conferir potestad jurisdiccional a las autoridades indígenas, en los amplios términos que establece la propuesta (nada se dice sobre su organización, atribuciones ni competencias), provocará desigualdad en el trato que otorga un tribunal al justiciable y en la aplicación de la ley. En efecto, las personas ya no serán juzgadas necesariamente bajo un mismo procedimiento y tampoco se les aplicará la misma legislación sustantiva. ¿En base a qué normas procesales y sustantivas resolverá la autoridad indígena? Casos sustancialmente parecidos podrán ser resueltos de manera diametralmente diferente, lo cual no se condice con el anhelo de igualdad que reclamaría la sociedad chilena, afectándose la paz social. El diseño propuesto permite que cada jurisdicción indígena tenga un estatuto propio, distinto del Sistema Nacional de Justicia, lo cual profundiza el desmembramiento de la función jurisdiccional y genera inseguridad jurídica. Esto se agudiza si se tiene en cuenta que a los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a la libre determinación (arts. 5.3 y 309.1) y el pluralismo jurídico (art. 322.1). Lo más grave es que esta diferenciación se fundamentará simple y llanamente en la raza o etnia de los justiciables, lo cual es jurídicamente reprochable y crea mayor desigualdad entre los justiciables.

En segundo lugar, ante la omisión de la propuesta constitucional sobre las reglas mínimas de funcionamiento y organización de los sistemas indígenas, cabe legítimamente preguntarse: ¿cómo se asegurará la idoneidad de las autoridades indígenas que ejercerán jurisdicción?; ¿cuáles serán sus responsabilidades y prohibiciones?; ¿quién los calificará y removerá?; ¿cuál será su competencia?; ¿a qué personas podrán juzgar?; ¿cuáles son los límites de su jurisdicción?; ¿en qué grado jurisdiccional conocerán los asuntos?; ¿cómo podrá inhabilitar a la autoridad indígena si existen dudas en cuanto a su imparcialidad?; ¿cuáles son los sistemas normativos de los pueblos indígenas?

Probablemente algunos afirmarán que los sistemas de justicia indígena deberán ser coordinados por el Consejo de la Justicia, pero ello no es efectivo. Las normas que regulan el Consejo de la Justicia (arts. 342 al 349) sólo le encomiendan el nombramiento, gobierno, gestión, formación y disciplina del Sistema Nacional de Justicia (art. 342.1), sin incluir los sistemas de justicia indígena. Por otra parte, el art. 309.1 de la propuesta señala expresamente que los sistemas jurídicos de los pueblos y naciones indígenas coexisten con el Sistema Nacional de Justicia, lo que refleja que cada sistema es independiente del otro.

Finalmente, hay que dejar claro que en Chile nunca se ha conferido potestad jurisdiccional a las autoridades indígenas. Lo que sí ha existido en épocas pasadas es un Tribunal especial para la división de comunidades indígenas (creado por la Ley N° 4169 de 29 de agosto de 1927), y luego los Juzgados de Indios (creados por la Ley N° 4802 de 1930, cuyo texto fue refundido en el

Decreto N° 4111 de 1931), con el mismo objeto. Sin embargo, esos tribunales no estaban compuestos por indígenas ni por autoridades indígenas, sino que por jueces letrados nombrados por el Presidente de la República, a los que se les aplicaban ciertas normas de la Ley Orgánica de Tribunales de 1875 (actual COT) y su competencia era, principalmente, la división y liquidación de comunidades indígenas. Esos tribunales fueron derogados por la Ley N° 17.729 de 1972. En la actualidad, la Ley N° 19.253 de 1993 (Ley Indígena) no establece tribunales indígenas ni confiere potestad jurisdiccional a las autoridades indígenas.

La propuesta de nueva Constitución, sin duda, es errada e intenta refundar toda la organización judicial chilena. Es errada porque es injustificado que cada pueblo tenga un sistema de justicia propio; implicará la existencia de tribunales especiales que juzgarán a ciertas personas (sólo a indígenas o a éstos y a los no indígenas); generará privilegios para ciertas personas; constituirá una discriminación arbitraria y odiosa que distingue la raza o etnia de una persona para efectos de determinar el juez natural; generará conflictos de competencia entre los tribunales de justicia pertenecientes al Sistema Nacional de Justicia y los tribunales indígenas, y también entre los diferentes sistemas de jurisdicción indígena; no existirá seguridad jurídica en cuanto a los procedimientos sustanciados ante la autoridad indígena ni en cuanto a las normas que resolverán la controversia; constituirá una evidente desigualdad ante la ley, tanto desde el punto de vista procesal como sustantivo; y compromete gravemente la independencia judicial.

---

# LIBERTAD, CREATIVIDAD, INNOVACIÓN Y PROGRESO

**Daniel Contesse Strauss**

Vicerrector de Innovación y Desarrollo UDD



**E**n los últimos 200 años, y a partir de la revolución industrial, la humanidad ha vivido un periodo de progreso continuo y sostenido sin precedentes. En pleno siglo XXI la calidad de vida de los miles de millones que somos es muy superior a las generaciones pasadas, y sigue mejorando década tras década. Muchos se esmeran en negar esto y esconden o desconocen la gran cantidad de información que demuestra lo anterior. La evidencia es abrumadora, no importa qué indicador de desarrollo humano tomemos, el progreso y la mejora en bienestar ha sido extraordinario e indesmentible. Un buen y muy ilustrativo libro sobre esto es “Ten Global Trends Every Person Should Know”, de Bailey y Tupy.

Este fenómeno, que se ha dado a escala mundial y que ha permitido un progreso y mejora de condiciones de vida de manera generalizada, se ha dado también a escala local, pero con mucha variabilidad. A pesar de que el progreso ha sido general y ha llegado a todas partes, algunos países han avanzado mucho, llegando a ser desarrollados, otros menos y otros poco. ¿Por qué algunos países lograron en poco tiempo dejar atrás la pobreza y ofrecer estándares de vida muy superiores a toda su población, mientras que otros siguen pegados en la miseria?

Tan importante como esta pregunta es considerar también que, sin perjuicio de que todos vivimos hoy mucho mejor que nuestros antepasados, tenemos grandes desafíos por delante aún. Todavía muchas personas en el mundo sufren de graves carencias, en salud, vivienda, alimentación y educación, por ejemplo. Acostumbrados al progreso sostenido, muchos lo dan como obvio y no entienden que el progreso de estos 200 años es una rareza en nuestra historia.

Vivimos tiempos de decisiones trascendentes, que probablemente marcarán el devenir de las siguientes generaciones. Lo que resolvamos y acordemos como forma de organizarnos hará la diferencia para seguir un camino de progreso o de estancamiento y decadencia. Es por eso que creo que vale la pena repasar un aspecto clave y conocido que está en la base de todo este sostenido proceso de progreso: la libertad y su efecto en la capacidad creativa de las personas.

El ser humano, a diferencia de los animales, tiene una impresionante capacidad de creación e innovación. Somos capaces de

construir altos edificios, crear maquinarias hiper-sofisticadas, llegar a la luna, crear vacunas, salvar de la muerte a miles, y tantas otras cosas que nos maravillan día a día. Creamos persiguiendo un sueño, pero al crear, no sólo nos satisfacemos a nosotros mismos, sino que generamos progreso para todos. El resumen de los últimos 200 años es: a partir de la revolución industrial se generaron las condiciones para que millones de personas liberaran sus capacidades creativas y se lanzaron en la persecución de sus sueños, creando bienestar para ellos, y para todos.

¿Y de dónde viene esta fuerza creativa transformadora? Vale la pena recordar una muy simple, pero profunda reflexión de Adam Smith en su libro “La Riqueza de las Naciones”. “No es por la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero por lo que contamos con alimentos, sino por sus propios intereses.”

Adam Smith entendió bien la naturaleza de los seres humanos y, a diferencia de las ideologías colectivistas que nos inundan hoy, sugirió en su obra que lo inteligente no era intentar torcer esta naturaleza para crear un “hombre nuevo”, sino que construir un orden social provechoso para todos a partir de esa naturaleza.

Un país que quiere progreso y bienestar para su gente debería buscar con obstinación el liberar la capacidad creativa de sus ciudadanos. No hay fuerza más grande, más transformadora, nada que produzca más progreso y bienestar para todos, que millones de personas luchando con pasión, pero con reglas que lo hacen posible, por sus sueños y sus aspiraciones. La clave está en expandir las libertades personales y liberar la capacidad creativa; es desde ahí que surgió todo el avance del que disfrutamos hoy y desde donde podría surgir todo el avance que aún nos falta conseguir. Necesitamos a muchos emprendedores e innovadores creando nuevas ideas, soluciones, produc-

tos y servicios que mejoren la calidad de vida de todos. La buena noticia es que es posible, la naturaleza humana sigue siendo un gigantesco potencial creativo, la clave ha estado y está en las reglas que nos damos.

¿Y cuáles reglas funcionan mejor? Las que dejan atrás la permanente tentación de recetas simples pero fracasadas, como la de quitarle a unos para darle a otros, o la de decretar el progreso por ley. Las que generan las condiciones para que las personas tengan las garantías de que su esfuerzo personal tendrá recompensa. Las que fortalecen las instituciones que por siglos nos hemos ido dando y que sabemos que son fundamentales para dar certeza a las personas para luchar por sus sueños: derecho de propiedad, igualdad ante la ley, libertad de emprender en todo ámbito, comercio libre, entre otras. En definitiva, las reglas que nos demos deben abrir más espacios de libertad y generar los incentivos para que el potencial de creatividad, innovación y emprendimiento que cada ser humano tiene, y que la historia muestra que es gigantesco e inagotable, encuentre las condiciones adecuadas para explotar y producir todo el valor social que ya sabemos puede generar.

Entonces, frente a preguntas prácticas que enfrentamos hoy respecto de las nuevas reglas e instituciones que nos queremos dar para organizarnos como nación, ¿cómo saber si vamos por buen camino? Muy simple, debemos aplicar el filtro de la libertad, esto es, preguntarnos si las propuestas fortalecen las instituciones de una sociedad libre, si aumentan los grados de libertad de las personas y si logran, en definitiva, liberar las fuerzas creativas e innovadoras. Bajo este criterio podremos orientar mejor nuestra discusión política para seguir avanzando hacia un país que ofrece más y mejores oportunidades y bienestar para todos, basados en la capacidad creativa que tenemos todos los seres humanos.

---

# EL BANCO CENTRAL EN LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL: LA POLÍTICA MONETARIA Y EL MEDIOAMBIENTE

**Juan Pablo Couyoumdjian**

Director Programa de Economía Política  
Facultad de Gobierno UDD



La propuesta de una nueva constitución incluye en su capítulo X las disposiciones sobre “Órganos autónomos constitucionales”, donde aparecen las normas relativas al Banco Central. A este respecto, distintos expertos han destacado que la propuesta conserva la autonomía del ente emisor (art. 357) y que los objetivos del banco se mantienen casi idénticos a los que existen en la actualidad (art. 358, inciso primero). Por otra parte, se han criticado algunas disposiciones respecto del gobierno corporativo que se propone para el banco, incluyendo los mecanismos de nombramiento y remoción de los consejeros.

Un tema que se ha pasado por alto, sin embargo, tiene que ver con el tipo de indicadores que, de acuerdo a la Constitución, el instituto emisor deberá considerar para el cumplimiento de sus objetivos. La disposición respectiva señala que “para el cumplimiento de su objeto, el Banco Central deberá considerar la estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y del patrimonio natural y los principios que señalen la Constitución y la ley” (art. 358, inciso segundo). Lo novedoso aquí tiene que ver con la referencia al cuidado del medioambiente y del patrimonio natural. (Por cierto, la referencia en este punto a considerar también “otros principios que señalen la Constitución y la ley” es ambigua y puede, por lo tanto, tener consecuencias insospechadas.)

Ahora bien, la importancia de una preocupación por el medioambiente es innegable.

También es claro que puede existir un tradeoff entre la preservación del medioambiente y el desarrollo económico, que es algo que debe ser considerado en la formulación de políticas económicas sectoriales. Pero en la medida que los objetivos del Banco Central sean “velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”, cabe preguntarse por la pertinencia de las disposiciones nuevas que comentamos.

¿Cómo debería el Banco Central “considerar” el cuidado del medioambiente en el manejo de su política? ¿Y de qué forma debiera responder la política monetaria para proteger el medioambiente? ¿No hay instituciones mejor situadas para evaluar estos efectos y tomar medidas si se estimara que fuera necesario? Cuando analizamos los instrumentos políticos con los que cuenta el Banco Central, que en el fondo tienen que ver con el manejo de la política monetaria y cambiaria, uno puede preguntarse si estas son las mejores herramientas para preocuparse del medioambiente. Esta falta de claridad respecto de cómo considerar el cuidado del medioambiente en sus decisiones políticas se agrava al advertir que los mecanismos de remoción de consejeros se aplican cuando se toman decisiones que afectan “la consecución del objeto del Banco Central”.

¿Por qué se incluyen entonces estas consideraciones en la propuesta de Constitución? Estas disposiciones no sólo pueden resultar excesivas, sino también peligrosas. La noción de que el Banco Central debe evaluar

el cuidado del medio ambiente, y en especial la idea asociada de que a través de la política del Banco Central se puede (o debe) guiar la asignación de recursos en la economía, son arriesgadas. Arriesgadas, en particular, a la luz de la historia económica nacional, que nos ofrece muchas experiencias que resultaron ser fuentes de profundas ineficiencias productivas: recordemos, por ejemplo, los controles cambiarios o las líneas selectivas de crédito en sus distintas formas.

Una posible explicación para la instalación de estos temas en la Constitución tiene que ver con las características del proceso constituyente y su grandilocuencia. Esto se ve en varios temas y causas que se consideraban ejemplares, y donde los constituyentes buscaban señalar su virtud: el simplemente dejar determinados asuntos planteados en la Constitución, sin importar dónde ni cómo, parecía constituir un fin en sí mismo. En este sentido, al parecer no bastó con que la propuesta de Constitución tuviera un capítulo completo sobre "Naturaleza y medio ambiente" (que comienza con la definición en el sentido de que "la naturaleza tiene derechos" (art. 127)). La visión ecológica de la propuesta tenía que ser más expansiva y hacer referencia a los temas favorecidos aun cuando costara encontrar una razón para ello.

**>> ¿De qué forma debiera responder la política monetaria para proteger el medioambiente? ¿No hay instituciones mejor situadas para evaluar estos efectos y tomar medidas si se estimara necesario?**

---

# AUSCULTANDO LA SALUD

## Paula Daza Narbona

Directora del Centro de Políticas Públicas e Innovación en Salud (CIPS) UDD



**S**i bien debemos avanzar en una Constitución que garantice la salud como un estado social de derecho, y la atención primaria como la columna vertebral del sistema de salud, el texto constitucional propuesto tiene elementos que implican un riesgo para avanzar a mejorar la salud de todos los chilenos.

Uno de los principales y más básicos requisitos de todo sistema de salud es dar solución a los problemas de la ciudadanía. Por lo tanto, todo proyecto sanitario debe estar anclado en abordar eficazmente las necesidades de las personas.

De partida, es importante aclarar que constituye una quimera pensar que, por cambiar el sistema nacional de Salud, los problemas de las personas van a desaparecer.

Entonces, antes de dejar instalada en una constitución un modelo sanitario, primero es fundamental reformar y modernizar la actual gestión del sistema público para aumentar la producción y calidad de servicios sanitarios.

Estudios internacionales han evidenciado que no es la definición del macro modelo lo que determina la eficacia de un sistema de salud determinado, sino cómo las piezas dentro de él se combinan. Cuando los recursos, tanto humanos como materiales se utilizan de manera ineficiente, el sistema de salud tiene un rendimiento inferior. Por lo tanto, no es determinante si es un sistema con componentes Bismarck , qué es basado en seguros de salud, como el actual chileno, o Beveridge , en que el estado es el único pagador, como el que se establece en la propuesta de la Nueva Constitución. Por regla general, los elementos fundantes de los sistemas de salud en el mundo no se definen mediante preceptos constitucionales, sino mediante leyes. Sin embargo, la propuesta constitucional contempla (inciso 9 del artículo 44) el modelo de financiamiento del sistema de salud. Esto constituye un error principalmente por dos razones: primero, rigidiza un punto elemental del modelo de sistema de salud, que requiere una sana flexibilidad por la naturaleza propia de las políticas públicas de salud. Segundo, el modelo de financiamiento manifiesta voluntarismo puro, ya que pone el foco en elementos ideológicos del sistema, y no en lo que verdaderamente requiere la población chilena: la entrega de una mejor atención en salud. Otras de las graves falencias de la propuesta constitucional en

materia de salud tienen relación con los plazos para llevar a cabo los cambios. La propuesta establece en las normas transitorias que “el Presidente de la República deberá presentar proyectos de ley que tengan por objeto la creación, adecuación e implementación de los siguientes sistemas: ... Sistema Nacional de Salud, en el plazo de dieciocho meses...”. Y luego de presentado, dentro de ese plazo, el Congreso tiene máximo dos años para tramitarlo.

Estos tiempos definitivamente no coinciden con los que se requieren para las mejoras en gestión: podría demorar más de una década en lograr la cobertura que hoy necesitamos, en términos de infraestructura y recursos humanos. Path Dependency es un concepto que debemos tener en cuenta y que hace alusión a la necesidad de no subestimar los costos de transición de las grandes

reformas estructurales, porque éstas pueden generar grandes impactos.

Es decir, migrar a un sistema universal, sin hacer previamente cambios de gestión, podría producir un verdadero vía crucis para las personas, como lo ha sido para los países que han hecho este cambio sin mejorar la gestión, los recursos humanos y físicos.

Un tercer elemento por considerar sobre la nueva propuesta tiene relación con la fórmula de el financiamiento que se propone: “El Sistema Nacional de Salud es financiado a través de las rentas generales de la nación. Adicionalmente, la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias a empleadoras, empleadores, trabajadoras y trabajadores con el solo objeto de aportar solidariamente al financiamiento de este sistema...”.

El cambio propuesto en el artículo anterior implica que todos cotizaremos en un mismo fondo. Esto no necesariamente significa una mejora; por el contrario, se incurrirá en un mayor gasto fiscal, ya que los recursos que entren de los cotizantes hoy en Isapres, serán insuficientes para hacerse cargo de una mayor población. Así, durante el 2021, el gasto ejecutado por Fonasa sólo a atenciones de salud -descontando el gasto en licencias médicas- fue de \$ 10.336.532 millones, para atender una población de 15.233.814 beneficiarios. Esto significa un gasto anual en

salud per cápita de \$678.526 pesos. En el caso de las ISAPRES, bajo las mismas condiciones, el gasto fue de \$ 1.331.157 millones de pesos, para atender una población de 3.330.254 de personas. Es decir, se destinaron \$399.716 pesos per cápita anual, menos del 60% de lo destinado por Fonasa por persona.

Que la iniciativa prioritaria se centre en los recursos no es la urgencia del sistema. El presupuesto del ministerio de salud se duplicó en los últimos 10 años en términos reales, mientras que la población atendida creció sólo un 15,4%.

Incorporar la cotización de los afiliados a ISAPRES es menor al incremento del año 2022 del presupuesto del Ministerio de salud, y el cambio significa hacerse cargo de más de 3,3 millones de personas. Si no se logró antes con menor carga, ¿por qué podríamos ser eficientes ahora?.

Finalmente, es necesario relevar la importancia que le da la población a tener alternativas donde atenderse, especialmente cuando tenemos un sistema de salud poco eficiente, traducido en esperas para los pacientes. Es fundamental tener opciones, y esta propuesta no deja espacio, ni un atisbo, ni menos garantiza la oportunidad de tener alternativas donde atenderse en caso de enfermedad. Tenemos que avanzar, sin duda alguna, pero no con esta constitución que nos llevará a un camino tortuoso que la población no necesita, ni merece.

¿Hacia dónde? Los cambios en salud se pueden hacer en materia de ley sin tener que modificar el sistema de salud de una forma radical. Debemos centrarnos en las cosas que realmente generen cambios e impactos positivos en la atención de salud de la población. Se debe fortalecer el sistema público, se debe avanzar en un Plan de Salud Universal, que incorpore cobertura de medicamentos, donde se comprometa con atenciones oportunas a las personas, y donde todo el aparato estatal tenga la responsabilidad de ejecutar acciones en tiempo y calidad. Así es como, junto con otras acciones, avanzamos con responsabilidad a mejorar la salud de todos los chilenos.

---

# LA CONSTITUCIÓN COMO REENCARNACIÓN DEL PATRÓN DE HACIENDA

**María José Del Solar Zañartu**

Profesora investigadora de Faro UDD



Las razones que se encuentran detrás del proceso por una nueva constitución en Chile pueden responder no tanto a un malestar generalizado de la sociedad ante la desigualdad social, sino más bien a un vacío caudillista que se encuentra en las raíces de la cultura Latinoamericana. En ambos casos hay un descontento, pero mientras que en el primero las causas se atribuyen a la insatisfacción de los modelos de modernización implementados en las últimas décadas, desde nuestro retorno a la democracia, el segundo responde a siglos de formación de nuestra sociedad, donde los vínculos que sustentaban nuestras relaciones se han visto de cierta manera coartados. Ello no sólo produce insatisfacción, sino que además, esta sensación de vacío.

Los vínculos que sustentaban las relaciones en Latinoamérica se fundaron en una institución particular, que determinó por mucho tiempo las estructuras sociales, políticas y económicas de la región: la hacienda<sup>1</sup>. Fue un núcleo de poder político-militar, en cuanto era un instrumento de instalación de orden en el extenso espacio agrario. Fue también un núcleo de estructura familiar, reflejado en el poder simbólico de un apellido, y estableciendo orden en la mantención de la jerarquía, en cuanto a sus alianzas con otras familias poderosas. Finalmente, la hacienda constituyó el **modelo de autoridad**, “el patrón”, que tiene una doble vinculación: la de opresor y protector a la vez. Es arbitrario en su opresión, pero paternal en su protección.

Se da una crisis, entonces, en Latinoamérica en la falta de reemplazo paternal cuando se derrumba la institución de las haciendas, porque se pierde esta figura del patrón. Y es en los líderes democráticamente electos en donde se busca constantemente llenar ese vacío, sin entender que esa figura no puede, ni debiese, cumplir con ese rol de patrón. Se personaliza la función impersonal de la presidencia, buscando en ella el carisma, el liderazgo, la solución y la salvación. Se rescata la figura del presidente como individuo, antes que el poder del ejecutivo, apareciendo como una figura paternal, como el salvador que soluciona los problemas de la nación. En ello se ubica sobre los partidos políticos y sobre los tecnócratas, cargando así de un alto carácter emocional a quien ocupa el cargo presidencial<sup>2</sup>.

La ironía está en que en ese Estado paternalista latinoamericano coexiste una dualidad contradictoria para sus deseos: para proteger el Estado paternal debe oprimir. De tal manera que en Chile se demanda protección, pero no se permite la opresión. Sin embargo, el deseo de fondo de ser cuidado, implica que esta demanda por protección no necesariamente debiese excluir la otra cara de la moneda paternal, que sería la opresión. Es decir, podría ser que el descontento chileno no es la desigualdad propiamente tal, sino que el malestar está en que se siente desamparado en dicha desigualdad: quizás el chileno puede aceptar desigualdades en cuanto

se sienta protegido. Porque es en la misma relación paternal, en el mismo rol del patrón que protege y oprime, donde se legitima la jerarquía y la desigualdad.

En Chile se percibe que nadie está cumpliendo con ese rol de protección. Los avances en materias de desarrollo han llevado a que la población tenga altas expectativas de crecimiento y de disminución de brechas sociales, mientras que en el ámbito político se hacen promesas que siguen aumentando estas expectativas. Sin embargo, las medidas cortoplacistas para salvar la situación inevitablemente han llevado a la pérdida de confianza en la figura presidencial. Así es como los presidentes pasan de la omnipotencia a la impotencia<sup>3</sup>.

Sin embargo, sigue existiendo la esperanza de que alguien cumpla con el rol protector que tanto se anhela. Y ese alguien, el nuevo patrón reencarnado, que históricamente se ha buscado en las figuras presidenciales sin resultados satisfactorios, se está buscando por nuevos medios. Es lo que promete una nueva constitución.

Finalmente, el malestar que generó el espacio para el proceso por una nueva constitución responde a la decepción que los chilenos han vivido ante sus necesidades y expectativas de líderes salvadores y carismáticos: la figura reencarnada del patrón, expresado en la

presidencia y en un Estado protector. Como este modelo político es insostenible en el tiempo, dando pie a regímenes autoritarios o populistas que enmascaran la realidad con la ilusión de un pueblo unido, con un Estado que expresa el interés popular de la nación, el chileno, con sus raíces comunes al resto de las sociedades latinoamericanas, se ve frustrado y angustiado. Fruto del vacío por extensión del paternalismo inicial, busca encontrar la reencarnación de su patrón en una nueva constitución, reflejando finalmente que no se encuentra preparado para emanciparse de los vínculos que lo siguen esclavizando a una relación patriarcal originada en las haciendas latinoamericanas.

**>> Las medidas  
cortoplacistas para salvar  
la situación inevitablemente  
han llevado a la pérdida  
de confianza en la figura  
presidencial. Así es como  
los presidentes pasan de la  
omnipotencia a la impotencia.**

<sup>1</sup> José Medina Echeverría. (2017). "Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina". Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina.

<sup>2</sup> Guillermo O'Donnell. (1994). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1. Natural Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press.

<sup>3</sup> ídem

---

# LA DOGMÁTICA SE PODRÁ DEBATIR, PERO LA ORGÁNICA SE DEBE CORREGIR

**Jorge Fábrega Lacoa**

Director Doctorado en Ciencias de la Complejidad Social UDD



Las constituciones tienen una parte dogmática y otra orgánica. La dogmática se focaliza en los derechos fundamentales que establece el texto; la orgánica, en todo lo procedimental. Ambas encausan el poder político que es entregado a las instituciones que la sociedad se da a sí misma mediante la constitución. La dogmática impone límites sustantivos. Por ejemplo, cuando una constitución establece que toda persona tiene derecho a la libre circulación, le impone al poder político el deber de garantizar que dicho derecho se respete y, en particular, le impide concucarlo. Por su parte, la orgánica limita el cómo puede proceder el poder político. Por ejemplo, cuando la constitución establece un procedimiento para elegir autoridades, el poder político no puede sino seguir los procedimientos allí establecidos.

Al evaluar el contenido de una propuesta constitucional se debe tener en mente tanto la dogmática como la orgánica. Pero el criterio de evaluación en cada caso difiere. En el caso de la dogmática la racionalidad que se debe evaluar es sustantiva. En el caso de la orgánica debe ser procedimental.

Veámoslas por separado en la propuesta emanada de la Convención Constitucional.

Sobre la dogmática nos preguntamos qué derechos se deberían reconocer mutuamente los ciudadanos de una sociedad democrática, y evaluamos si esos derechos están o no consagrados en la carta magna. Al respecto, la propuesta emanada de la Convención Constitucional contiene un amplio catálogo de derechos. Algunos de ellos probablemente sean de amplio consenso social. Por ejemplo, el artículo 21 que establece el derecho a la vida y la integridad personal no debería ser objeto de mayor debate o discrepancia. Pero hay otros derechos que sí podrían generar algunas interrogantes, por distintos motivos. Para algunos podría cuestionarse su pertinencia. Por ejemplo, es debatible si el artículo 55 (que garantiza el derecho a usar e intercambiar semillas tradicionales) debe ser materia constitucional o de la ley. Para otros podría dudarse de su factibilidad. En tal categoría puede estar el artículo 105, que protege el derecho de las personas al aire limpio en todo el ciclo de vida. Lo cual parece un ideal difícil de concretizar. Por último, hay otras cuyas premisas no están consensuadas. Destaca allí el artículo 61.2 que constitucionaliza el aborto, toda vez que en esta

materia existe una legítima diferencia en la sociedad chilena sobre si éste debe o no debe ser un derecho.

En suma, como la propuesta constitucional contiene muchos derechos, si es aprobada seguramente habrá mucho debate durante su implementación sobre el alcance y límites de su dogmática. Y allí, la propia dinámica de la vida democrática irá aquilatando qué derechos, en los hechos, son realmente consagrados; cuáles son más bien un reflejo de anhelos sociales a alcanzar en etapas superiores de desarrollo, y cuáles simplemente dividen a la población como un recordatorio

perdurable del conflicto social. Es decir, la dogmática de la propuesta ofrece una racionalidad sustantiva que es debatible, pero plausible.

La evaluación de la orgánica de la propuesta es menos benevolente. Queda la impresión que el constituyente no tuvo tiempo de aquilatar el aparataje institucional que estaba creando. Por tal motivo, abundan las potenciales controversias y escasean los procedimientos para gestionarlas. Esta falencia es problemática porque el texto propuesto busca explícitamente reconfigurar la distribución del poder. Si eso no se hace bien, no es que el poder se va a reconfigurar a medias o más lento o que se verá en la ley (eso es un pecado de optimismo). Lo que sucederá es que se instalará el conflicto social en el seno mismo de las reglas mínimas que se da el país (o, de aquí en adelante, el Estado regional de Chile). Lo cual, en pocas palabras, permite avizorar una corta vida al texto o escasa capacidad para ser suficientemente estable como para perdurar en el tiempo.

Veamos breves ejemplos.

Aparentemente, el constituyente quiso destrabar el proceso legislativo permitiendo mociones que irrogan gastos (artículo 266.a). Pero ello no sólo no es gratis: es caro. Cuando Chile tenga poderes ejecutivos débiles (que los tendrá), estos podrán ser

sacados continuamente al pizarrón por parlamentos opositores, vía proyectos potencialmente irresponsables, pero populares. Si bien estos deberán tener un informe financiero (art. 267.3) no será la primera vez que bajo supuestos optimistas se avancen proyectos que no están bien financiados. Frente a ellos, un Ejecutivo débil no podrá sino concurrir y tendrá un plazo máximo de 15 días para hacerlo. Se dirá que bajo la actual constitución esto ya ha pasado en años recientes. Cierto. Pero ello ocurrió precisamente porque la actual regla constitucional ya no regula; en cambio, la nueva regla instalaría aquello como parte de su legitimidad.

Otro ejemplo es el giro copernicano que propone el texto al definir a la comuna autónoma como la entidad política base del Estado Regional (artículo 201). En su formulación, aparentemente el constituyente imaginaba un proceso virtuoso de cooperación entre diversas entidades autónomas. No obstante, luego de varios pasajes caracterizándolas, el texto no se hace cargo del giro que propone en la concepción del poder político y, por ejemplo, no dota de gradualidad a su implementación. Sin duda al constituyente lo moviliza un noble ideal, pero las reglas importan allí donde las controversias emanan, no donde las relaciones son virtuosas. Por ejemplo, en sólo dos años deben quedar definidas las autonomías territoriales indígenas que, cabe esperar, tendrán conflictos de competencia con las otras entidades autónomas. Por lo acelerado y simultáneo del cambio, sólo cabe anticipar un proceso de descentralización inorgánico donde las desigualdades ya existentes en las condiciones entre comunas, se harán sentir en la definición del nuevo status quo.

Por último, contrario a lo reflexionado por Carlos Peña y otros, sí existe un potencial veto indígena ubicado como mínimo en todo lo relativo al capítulo VI (Estado regional). Ello porque constitucionalmente, una vez establecido el nuevo status quo, los cambios legales posibles sólo serán en la dirección que acepten aquellos grupos cuyo consentimiento previo es requerido (artículo 191.2), sin existir en el texto ningún mecanismo de reversión de dicho poder de veto. Peor aún, porque políticamente remover tal veto, cuando ya esté instalado, sólo podrá hacerse escalando aún más el conflicto.

---

# LA ILUSIÓN DEL PUEBLO SIN MEDIACIÓN

**Eduardo Fuentes Caro**

Profesor investigador de Faro UDD



Es imposible separar el proceso constituyente del estallido social. Igualmente, no se puede separar dicho proceso de la propuesta entregada por la Convención Constitucional. Una interpretación particular del estallido predominó en el trabajo de la Convención, y fue reflejada en la propuesta. Dicho en pocas palabras: el pueblo habló directamente. El “despertar” de Chile habría consistido en la aparición del pueblo en la vida política, sin la mediación de los partidos o las estructuras tradicionales; el pueblo como una fuerza arrolladora que hacer saltar el orden establecido de sus goznes.

El rechazo a la mediación política y la confianza en la pureza del pueblo en estado bruto, desestructurado, se plasmó en la elección de los convencionales. Los independientes fueron la revelación, muchos de ellos agrupados en la posteriormente infame “Lista del Pueblo”. También desempeñaron un papel destacado los convencionales de los escaños reservados indígenas, formalmente independientes, pero adscritos ideológicamente a la izquierda extrema.

El texto propuesto continúa la misma lógica. En primer lugar, los partidos políticos brillan por su ausencia. Se los menciona para señalar inhabilidades de distintos cargos, y nada más. Se habla de organizaciones políticas en general, pero tampoco son caracterizadas en ningún detalle (excepto para indicar su compromiso con la paridad de género). ¿Por qué un tratamiento tan vago? La respuesta más obvia es que los convencionales desconfiaron de los partidos políticos, sumándose a la desaprobación generalizada. Después de todo, durante el estallido social fueron los “movimientos sociales”, escasamente organizados y sin objetivos ni métodos claros, los que parecieron más autorizados para arrojarse sobre sí “la voz del pueblo”. No obstante, una explicación más precisa remite a la concepción de democracia prevalente en la Convención. Si la voz del pueblo se ha hecho presente, si sus demandas pueden leerse fácilmente al prestar atención a las consignas en las marchas, entonces las organizaciones políticas -y con ellas la democracia representativa- devienen simplemente males necesarios. La estructura y el funcionamiento de las organizaciones políticas son asuntos que no merecen rango constitucional, porque no son realmente determinantes en la formación de la voluntad popular. Como diría Kundera, la vida está en otra parte.

Con todo, hay un segundo aspecto del texto que devela esta lógica “inmediatista”, pero de manera menos evidente. El preámbulo dice: “Nosotras y nosotros, el pueblo de Chile, conformado por diversas naciones, nos otorgamos libremente esta Constitución, acordada en un proceso participativo, paritario y democrático”. Se nos dice que el pueblo tiene una estructura, está constituido por las naciones indígenas además de la nación chilena, como se explica en el resto del texto. Las disposiciones sobre escaños reservados, restitución de tierras, sistemas de justicia, y plurinacionalidad, en general, se derivan de esa noción de pueblo. ¿Por qué esto indicaría inmediatismo? ¿No es acaso todo lo contrario, ya que el pueblo está mediado por las diversas naciones?

Lo propio del inmediatismo es creer que se puede acceder directamente al pueblo, que él y sus intereses están “dados”. Sostener que el pueblo tiene una determinada configuración (plurinacional, en este caso) es más que una mera descripción sociológica. Es una toma de posición normativa acerca de lo que el pueblo “realmente es”. En otras palabras, cuando se dice que el pueblo tiene una configuración particular se está diciendo que entre todas las posibles

es privilegiada. Los convencionales logran “leer” a Chile y darse cuenta que las diferencias étnicas son las que importan, por sobre la plétora de diferencias que se pueden encontrar en la sociedad. ¿Por qué no decir que el pueblo de Chile está conformado por grupos religiosos diversos, o por agrupaciones políticas, o territorios, etcétera?

Probablemente, muchos creen que la composición plurinacional es natural, obvia. Pero creer eso implica creer que se puede saber lo que el pueblo es antes de preguntarle. Las instituciones representativas se vuelven puramente técnicas, mecanismos de identificación más precisa de lo que ya sabemos que está ahí. Por eso el texto está lleno de escaños reservados, pues ya sabemos que ese es el modo en que se expresa la voluntad popular.

El texto, como todo el proceso constituyente, muestra una profunda incomprensión de la democracia representativa. Concretamente,

no comprende que lo que el pueblo es, lo que el pueblo quiere, es algo que se conforma en el proceso mismo de representación. La democracia representativa no es un premio de consuelo, los partidos políticos no son el pariente pobre de los “movimientos sociales” o “las demandas del estallido”. La voluntad popular no preexiste a las instituciones representativas, a la mediación, porque el pueblo mismo en cuanto sujeto político tampoco lo hace. Nadie puede conocer cuál es la configuración real del pueblo, ni fijarla constitucionalmente, excepto los ciudadanos libremente en sus decisiones. En efecto, cualquier decisión que se tome puede ser revocada en el futuro y, por lo tanto, toda configuración del pueblo es contingente, sujeta a la voluntad de los ciudadanos expresada mediante las instituciones políticas.

Al leer el texto sólo se puede concluir que el pueblo democrático, como la vida, también está en otra parte.

---

# CONSTRUCCIONES CONSTITUCIONALES Y PILARES DE GOBERNABILIDAD

**Miguel Ángel Fernández Plaza**

Profesor investigador de Faro UDD



El futuro de una democracia depende, en gran medida, en el funcionamiento presente de su estructura política. La discusión constitucional en el país abrió una profunda discusión respecto a los elementos constitutivos de nuestro sistema político. Ellos operan más allá de la simple distinción entre presidencialismo, parlamentarismo o sus variaciones intermedias. La posibilidad de producir las condiciones para un buen gobierno – meta fundamental de cualquier norma que pretenda regir nuestra vida en sociedad – es un fiel producto de la combinación entre construcciones institucionales y provisiones constitucionales que produzcan incentivos para que existan pilares mínimos de gobernabilidad.

Dichas condiciones básicas pueden ser resumidas en dos espacios a explorar. Primero, comprender que una forma de organizar el poder político no es una isla dentro del armadijo institucional. Ello significa que no podemos separar la estructura del poder ejecutivo, el sistema electoral que rige la elección del Congreso, la forma del Estado, las herramientas de peso y contrapeso entre poderes, y las características del poder judicial, entre otros. Si algún elemento de los mencionados anteriormente se ve debilitado, disminuido en su capacidad autónoma o simplemente cooptado frente a otro, se corre el real riesgo de dejar al sistema democrático a la deriva. Segundo, es muy inocente pensar que normas escritas tendrían la capacidad de derrotar al “peso de la noche” o, dicho de otra manera, el rol de la costumbre y la cultura de una determinada sociedad. La intención de refundar una tradición política arraigada en la ciudadanía y sus dirigentes podría tener resultados inesperados que tensionarían de manera innecesaria a la estructura que nos gobierna. Por una parte, podrían reducir la legitimidad en el actuar de las autoridades, debilitando su autoridad y el consenso básico necesario. Por otra, alterar la necesaria competencia entre poderes, produciendo alteraciones que generasen externalidades negativas.

De los dos axiomas anteriores, resultan cuatro pilares fundamentales que deben ser atendidos para analizar cualquier construcción Constitucional. La autoridad necesaria para detentar cargos y roles, el ideal balance entre poderes del Estado, los incentivos a la cooperación de los agentes del sistema, y la capacidad de integrar diversos sectores de la sociedad para solucionar conflictos. Cualquier sistema político moderno, en el cual se pretenda encauzar los desafíos presentes y futuros, debe tener consciencia

de que, si alguno de dichos pilares falla, el sistema en su conjunto quedará susceptible de ser permeado por amenazas no-democráticas.

En cuanto a la autoridad, se requiere que la figura central de cualquier poder del Estado tenga no solo la real posibilidad de implementar su decisión, sino que también goce de legitimidad y no sea susceptible de ver substancialmente afectado su accionar por una excesiva capacidad de otro de los poderes. Por ejemplo, no resulta prudente instalar un sistema en donde un presidente podría

vivir una parálisis gubernamental o emerger como figura casi plenipotenciaria, dependiendo de si su coalición gobernante está en minoría o mayoría en un legislativo que otorga asimetrías funcionales y operativas entre sus partes. Aquí la legitimidad en el mediano y largo plazo se pone en delicada situación, erosionando las esperanzas de los ciudadanos o instalando un posible peligro dictatorial.

La búsqueda del adecuado balance entre diferentes poderes del Estado es también un factor a considerar. La competencia entre legislativo, ejecutivo y judicial resulta sana y deseable para producir controles cruzados y mantener equilibrios que eviten a alguno de los poderes actuar de manera unilateral con excesiva fuerza. La disminución de la autonomía de uno de ellos, como por ejemplo el poder judicial, solo acarrearía un debilitamiento general del sistema y una disminución en la probabilidad de supervivencia del régimen democrático de instalar prácticas que conlleven a la cooptación de un poder por parte del otro.

Asimismo, la cooperación entre capas institucionales del Estado no solo es necesaria para una democracia dinámica, sino también para evitar ralentizar en exceso las respuestas del sistema a necesidades y demandas sociales. Incrementar las normas que fuercen a los

actores del sistema a encontrar espacios de diálogo y acuerdo es una característica vital para proyectar un sistema político que perdure en el tiempo. Herramientas que dificulten la labor legislativa, como un excesivo uso de urgencias, o que pongan en riesgo elementos vitales como la responsabilidad fiscal, producen incentivos negativos en la relación entre quienes están llamados a concurrir en la elaboración de políticas públicas.

Por último, la capacidad de integración del sistema político es en sí un desafío mayor para la suficiente expansión democrática. La acción de las capas constitutivas del Estado debe ser coherente con mecanismos que permitan a los ciudadanos ejercer su poder político, sin ser dichos espacios capturados por activistas con agendas e intereses propios. La necesaria flexibilidad para enfrentar y superar momentos complejos está en elementos tales como la incorporación de características de democracia deliberativas y una férrea capacidad ciudadana en controlar los actos de sus representantes y autoridades.

En definitiva, para evitar formular propuestas institucionales que pongan en riesgo la democracia y la protección de nuestras libertades y derechos, es necesario replantear el debate constitucional bajo un marco de condiciones mínimas de gobernabilidad. Si cualquiera de sus pilares se ve amenazado, se pone en riesgo la supervivencia de sí misma, y puede producir alteraciones políticas y sociales que terminen por afectar negativamente el bienestar de generaciones presentes y futuras.

**>> La intención de refundar una tradición política arraigada en la ciudadanía y sus dirigentes podría tener resultados inesperados que tensionarían de manera innecesaria a la estructura que nos gobierna.**

---

# LA VERDADERA ENCRUCIJADA CONSTITUCIONAL

## **Fernanda García Gómez**

Subdirectora Ejecutiva e investigadora Faro UDD  
Profesora Derecho Comercial Facultad de Derecho UDD



Chile y su gente han sido expuestos a un dilema implacable y falaz, obligados a optar entre el proyecto de constitución redactado por la Convención Constitucional, y el texto de la Constitución vigente. Implacable, porque plantea una dicotomía que parece restringir de manera excesiva la libertad de la ciudadanía para reflexionar y evaluar la nueva propuesta: o se aprueba el texto nuevo, cualquiera sea el tenor de éste, o se preserva un orden constitucional que, de cierto modo, se considera ya desahuciado irrevocablemente en la conciencia ciudadana. Es falaz, en consecuencia, porque la alternativa de rechazar se planteó, al menos tácitamente y desde un inicio, como intrínsecamente contradictoria con la voluntad reformativa manifestada en el plebiscito de entrada.

Soy de aquellas que, en un comienzo, suscribió la tesis de que el asunto constitucional era una construcción artificial e ideológica. Convencida de que el bienestar de mis compatriotas no dependía del tenor constitucional, y de que la norma vigente otorgaba el marco suficiente para que, por la vía legislativa, se hiciesen los cambios que el país y el modelo pudiesen requerir. No dudé en denunciar el sesgo partisano y populista del empeño reformativo.

Hoy, tras meses de deliberación, polarización y violencia, tiendo a pensar que la cuestión constitucional y la contradicción intrínseca del dilema expuesto encierran, sin embargo, un asunto que es de carácter real y sustantivo. Pero no se trata de abandonar mi convicción en cuanto a que los sectores radicales del espectro político se han valido del tema constitucional con el objeto de obtener ventajas políticas, partisanas, y revolucionarias.

Mi reflexión y evolución, en cambio, consiste en concluir que el dilema que enfrentamos como chilenos es más profundo y grave que el de un plebiscito constitucional: se trata de permitir o no la continuidad democrática de Chile a partir de una opción que admite un espacio mínimo de consenso social. Los líderes políticos mantienen una deuda histórica para con los chilenos, que ha llegado la hora de saldar, y el denominado estallido y la cuestión constitucional asociada, son síntomas de esta deuda país que no hemos sido capaces de resolver. Atrapados en las disputas en torno al quiebre de 1973, las elites políticas han sido incapaces de construir una narrativa compartida, en la que cada sector reconozca sus errores y valide éticamente al adversario.

La suma división entre los sistemas político-económicos del mundo no se refiere hoy a la dicotomía derecha/izquierda, sino a la contraposición entre los sistemas democrático-representativos, con estado de derecho y economías abiertas, y los regímenes totalitarios o autoritarios, que adoptan sistemas económicos centralmente planificados o sistemas económicos cartelizados y clientelares, bajo el mando de la mafia en el poder. En las democracias cohabitan derechas e izquierdas, muy distintas entre sí, pero coincidentes en su apego irrestricto al sistema plural, donde la persona es anterior al Estado. Incluso los llamados

“estados o democracias sociales de derecho”, suponen necesariamente modelos de mercado abierto. Ajenos a estas distinciones y prescindiendo de estos nuevos clivajes institucionales, nuestros líderes y élites han permanecido entrampadas en una dicotomía obsoleta, presos de ataduras totalitario-marxistas y autoritario-conservadoras.

La derecha ha sido inconsistente al oponerse sistemáticamente a las transformaciones legislativas tendientes a legitimar las demandas de diversidad y sustentabilidad, siendo ellas consecuencias naturales del desarrollo económico y la sociedad plural. Ha ignorado también que no es suficiente sancionar legalmente los abusos del mercado, sino que, de no liderar políticamente esos esfuerzos, deslegitima gravemente la estatura ética del modelo libre. Tamaña omisión le ha impedido transmitir al ciudadano común que la libertad de emprendimiento no es un privilegio de poderosos, sino que un atributo arraigado en el alma nacional. Ha generado, asimismo, una corrupción de su discurso en sectores importantes de la propia centroderecha que, con sus ataques permanentes del mercado, son ya casi indiferenciables de la izquierda.

La centroizquierda se niega a reconocer que sí cree que crecimiento e inversión son indispensables para superar la pobreza, y que la libertad de emprender es la expresión

contradicciones la llevan a validar la protesta sistemática y la violencia insurreccional contra el poder, y a arrogarse una superioridad moral mediante la cultura de cancelación.

La falta de convicción de ambos sectores ha infringido un daño severo a la institucionalidad chilena. La construcción de narrativas utilitarias, que prescinden de autocrítica reflexiva y de la validación ética del adversario, priva a la ciudadanía de una narrativa común, y le imprime las contradicciones propias de sus líderes. Todo esto explica tanto la desconfianza de la gente hacia el poder, como la muchas veces frívola conducta de un electorado cambiante, que parece moverse por impulsos y no por convicciones.

La fórmula dicotómica diseñada para el plebiscito de salida reflejó un intento desesperado de la dirigencia política, por lograr el consenso que sentían que la ciudadanía exigía. Si bien el extraordinario contexto social explica el contrasentido intrínseco de la fórmula, resulta hoy evidente el sinsentido de sujetarse a ella irreflexivamente. No se trata de torcer la voluntad del pueblo, como no dudan en caricaturizar las fuerzas no democráticas, sino muy por el contrario: es necesario entender que los procesos de cambio social profundo no son lineales, y que exigen realizar ajustes que garanticen su viabilidad.

El texto de la Convención destruye toda tradición democrática, ignora nuestros compromisos en materia de derechos humanos y pluralismo, y establece un sistema unicameral asambleísta. La dicotomía plebiscitaria no entrega a Chile una opción viable de democracia, quedando nuestras heridas históricas trágicamente expuestas al riesgo fatal del populismo autoritario de corte fascista o marxista. ¿Tendrá nuestro sistema político la madurez y convicción democrática que nos demanda la historia?

---

# CONDICIONES CONTRACTUALES Y SEGURIDAD NACIONAL FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

**José Garrido Fuchslocher**

Investigador y docente Facultad de Gobierno UDD



No han sido pocas las expresiones de ex constituyentes, expertos y líderes de opinión que han fomentado la polarización y descartado el consenso como condición básica de una nueva Constitución. Desde un comienzo, la lógica del veto que animó a la derecha y el espíritu revanchista de la izquierda dejaban al centro político, además de subrepresentado, en una posición muy incómoda. Sin embargo, ¿qué preguntas orientan este momento constitucional? Podríamos suponer que tanto en 1925 como en 1980 el constituyente enfrentaba un desafío, ¿La cuestión social? ¿La Guerra Fría?. Si es así, ¿cuál es el desafío que enfrenta este proceso?

En el marco de una sociedad globalizada este desafío es complejo, toda vez que uno de los propósitos de un régimen constitucional es garantizar la seguridad de sus miembros, en circunstancias que en la actualidad está amenazada por formas de organización criminal transnacionales. En el caso latinoamericano esta situación se agrava por la existencia de narcoestados y Estados fallidos, que han dado espacio a la proliferación de movimientos paramilitares y organizaciones criminales. Este escenario que se viene gestando desde el eje de influencia, primero, de la Revolución cubana y, posteriormente, de la guerra contra las drogas liderada por EEUU, conformando dos ingredientes que ningún gobierno en la región puede obviar. Y, de hacerlo, probablemente exista un interés en ello.

En este contexto, la nueva constitución no sólo obvia este problema, sino que agrava aún más la situación actual. Y ello se debe justamente a la falta de consenso. Ahora bien, dicha falta se hace más difícil aún cuando quienes buscan introducir un nuevo régimen político lo hacen abiertamente contra otro sector de la sociedad. Los constituyentes que lideran el proceso constantemente han defendido un proyecto partisano contra la derecha. Finalmente, en términos populistas, son los poderes fácticos contra las élites que, según denuncian, han impedido los cambios que justamente encarna el texto constitucional. Estos cambios, de los cuales ellos son los portavoces genuinos, poco importan que nunca hayan estado en las encuestas de opinión como asuntos de interés público. Ya que las encuestas mienten o también son parte de una conspiración de las élites y la extrema derecha pinochetista. Lo paradójico es que mientras cuestionan la legitimidad de origen del texto que actualmente nos rige, obvian que un texto partisano en la

práctica carecerá de la misma legitimidad que le objetan a su contraparte.

Ahora bien, más allá de toda esta propaganda electoral, hay cuestiones de fondo. El nuevo texto constitucional es coherente con este discurso populista en un punto. Las transformaciones van justamente en línea a transformar el sistema político, la administración de justicia y la soberanía nacional, debilitando al Estado frente al crimen organizado. El nuevo sistema político no pone mayores límites al poder político estatal, lo amplía y diluye, con la promesa de derechos

sociales garantizados y una regionalización sui generis. Esta coherencia, además, ya se ha venido dando en el Congreso. Desde el último gobierno de Sebastián Piñera los partidos del actual gobierno boicotearon la agenda de seguridad. Incluso el gobierno entrante no ha contado con los votos para hacer frente a la amenaza a la que está expuesta la infraestructura crítica. Ni hablar de la indolencia frente al atropello de los derechos humanos en el sur de Chile, perpetrados por organizaciones criminales que se escudan en causas indigenistas. No sólo eso. Incluso votaron en contra de reformar una ley orgánica constitucional de los Partidos Políticos en busca a fortalecer los principios democráticos, obligando a estas entidades a renunciar expresamente al uso de la violencia. Al parecer, estamos en presencia de una virtual bancada narco-indigenista, que promueve políticas públicas que debilitan el Estado de Derecho. En paralelo, la entrante presidenta del Tribunal Constitucional y la mayoría política que lo compone, así lo confirman con su último dictamen que no consideró inconstitucionales organizaciones como la CAM. Otra paradoja. Los paladines de la defensa de los derechos humanos desconocen los alcances de estos en organizaciones criminales no estatales.

Frente al modelo de Estado que ofrece el texto es difícil consentir. Este punto ha sido reafirmado por expertos, académicos,

expresidentes y políticos de centro derecha e izquierda. Se está pasando a llevar la “razón de ser” de este paso civilizatorio que surge en la Ilustración, que busca asegurar nuestra libertad y vida frente a terceros. A cambio de una cruzada New Age que valora un identitarismo con una base conceptual aún en discusión. El caso de El Salvador, laboratorio del conflicto armado desde los años 70’s, actualmente capturado por pandillas en guerra frente a un Estado autoritario, es la consecuencia de no guiarse por la racionalidad subyacente a un pacto social. Por lo mismo, no puedo sino llamar la atención que en el debate constitucional el crimen organizado no esté dentro de las preguntas de fondo que enfrente todo constituyente en el siglo XXI. En cambio, el nuevo texto garantiza el derecho a migrar, importante fuente de ingresos del crimen organizado (además de incentivar la nacionalización fraudulenta), el derecho a la transhumancia (Art. 37). Lo anterior en un contexto de guerrilla rural, un pluralismo jurídico que no apunta a hacer más efectiva y eficiente la administración de justicia, sino más bien dividir la ciudadanía e introducir aún más incertidumbre al conflicto actual.

Se incorpora el derecho de los presos de estar en contacto con sus redes de apoyo (Art. 31 inc. 2). En fin, visto desde la coacción estatal del crimen organizado la nueva Constitución sólo debilita el accionar de la justicia. Peor aún, quienes rechazan abogan a razones de segundo orden para reprobar el texto plebiscitado.

Al menos cabe pensar que el crimen organizado, al igual que el terrorismo, está en la frontera del derecho penal y es un asunto político que merece ser revisado desde el derecho público. Y al parecer en algo sí existe consenso. No es una prioridad.

---

# PROCESO CONSTITUCIONAL, PROYECTO Y CONFIANZA

**Eugenio Guzmán Astete**

Decano Facultad de Gobierno UDD



La sociedad chilena, comparativamente y según diversos estudios, presenta niveles bajos de confianza interpersonal y en sus instituciones. En efecto, en la muestra de 88 países de la Encuesta Mundial de Valores (2017-22) un 27% de las personas declara que se puede confiar en las personas, lo que sólo llega a un 12,9% en el caso chileno. Algo semejante se aprecia en el caso de órganos e instituciones tales como el gobierno, el servicio civil, la judicatura, el congreso y los partidos políticos, en los que se aprecian diferencias de hasta dos veces inferiores.

¿Es esto nuevo? La verdad es que no tanto. Las encuestas realizadas por Eduardo Hamuy en la década del 60 insinuaba niveles semejantes. Frente a la afirmación: “no se puede confiar en la gente”, sólo un 13,4% de los encuestados en el Gran Santiago señalaba algún grado de desacuerdo con dicha frase.

A mayor abundancia, entre 2008 y 2018 la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo llevó a cabo encuestas, en ambos años, que medían los niveles de confianza hacia distintas instituciones y actores (carabineros, militares, PDI, Gobierno, partidos políticos, periodistas, sacerdotes, pastores, empresarios, políticos, empleados públicos, ministros, senadores, diputados, jueces, alcaldes y concejales, hospitales públicos, sindicatos, supermercados, TV y diarios). El resultado en ningún modo fue positivo. En todos los casos hubo caídas significativas, sobre un 25%. La única excepción fueron

los bomberos. Posteriormente, se repitió el mismo ejercicio en mayo 2019. En esta oportunidad se apreciaron algunas mejorías puntuales. Finalmente, en abril de 2020, seis meses después del “estallido social”, y a un mes de iniciada la pandemia, se volvió a realizar otra medición. Con la excepción de supermercados, militares, médicos y bomberos, el resto de los grupos e instituciones consultadas volvió a caer.

En definitiva, lo que nos muestran estos antecedentes es que los déficits de confianza interpersonal y en instituciones en Chile no serían ni nuevos ni leves, sino estructurales y profundos. Luego, la pregunta es si existen mecanismos institucionales para mejorar este estado de cosas. Los resultados del plebiscito del 2020 podrían tener una lectura en esos términos ya que, después de todo, un 78,3% votó por aprobar un cambio constitucional. Y aunque la participación no superó el 51%, era de los más altos desde 2012. Dicho de otro modo, el proceso constitucional que inauguraba podía ser una fórmula para enmendar uno nuevo, o al menos para conciliar aspiraciones y expectativas.

Si se entiende que un proceso constitucional es una oportunidad para avanzar en acuerdos y consensos, es razonable esperar que también sea una herramienta para detener el deterioro sistemático de la confianza, e incluso alterar el carácter estructural de desconfianza en el país. Después de todo, qué es una constitución sino un encuentro entre tradición y cambio, que permite que

una sociedad se proyecte hacia el futuro. Dicho de otro modo, es la confluencia de fuerzas, expectativas y aspiraciones de generaciones diversas, que enfrentan desafíos tanto nuevos como permanentes.

Ello no fue posible. Explicaciones hay muchas, pero lo concreto es que quienes tuvieron a su cargo la conducción del proceso constitucional no fueron capaces de generar un texto que concitara niveles razonables de consenso colectivo. El hecho más elocuente es que, conforme se inició dicho proceso, los niveles de confianza en la Convención comenzaron a deteriorarse de manera sistemática.

Lo más grave es que hoy, a semanas del “Plebiscito de Salida”, observamos que el resultado estará (según los distintos sondeos de opinión) lejos del ocurrido en 2020. Si bien no estará decidido sino hasta el día de la elección, la polarización de las elites y en menor medida del país como efecto del influjo de las primeras, la oportunidad de reducir brechas de conflicto y desconfianza se ha perdido.

Finalmente, la fuente más significativa de cohesión social y consenso, el Estado, a través de quienes lo administran, esto es, el Gobierno, no parece estar involucrado en esta tarea, sino más bien en tomar partido por una posición, el “apruebo” de un texto y un proceso que no ha logrado los propósitos de infundir confianza por la vía del acuerdo y la latitud en las propuestas. Por el contrario, lo que se ha visto es una especie de arrobamiento en torno a una opción y el empeño para que esta triunfe y, en la eventualidad de que dicha opción sea derrotada, se incurre en la fantasía de suponer que la estabilidad se impondrá de suyo.

**>> Los déficits de confianza interpersonal y en instituciones en Chile no serían ni nuevos ni leves, sino estructurales y profundos.**

---

# ARTÍCULO 44: CAMBIO DE ESCENARIO PARA LOS PRESTADORES PRIVADOS Y SU EFECTO EN LOS ALUMNOS DE LA SALUD

**Carola Hoffmann Rabie**

Directora de Administración y Finanzas de la Facultad de Ciencias de la Salud UDD



La constitución vigente establece el derecho a la salud y el estado protege el libre acceso a ella, las personas podemos optar por el sistema público o privado sin ninguna restricción. Hay personas que aportan su 7% a Fonasa y otras a un sistema privado a través de las Isapres.

Con la propuesta de la nueva constitución existirá un sistema único de salud, controlado por el Estado. Las personas no podrán elegir dónde cotizar su 7%,, pues se adicionará íntegramente al sistema público.

En este escenario podrán existir privados, pero dentro de este sistema público de salud. Con el texto propuesto es difícil determinar qué prestadores estarán dispuestos a participar de este sistema, ni de qué forma. Esa información sólo la tendremos cuando la ley fije las condiciones sobre cómo se van a integrar al sistema o cómo se establecerán sus aranceles.

Por otro lado, esta propuesta permite que existan prestadores privados fuera del sistema público, pero la atención en ellos no podrá ser cubierta por el 7% cotizado. Las personas deberán pagar directamente por estas prestaciones, o bien, contratar algún tipo de seguro de salud adicional para cubrir este gasto, por tratarse de instituciones que no conforman este sistema unificado de salud. En cualquier caso, el costo por atención en ellos será mucho mayor. Si consideramos un estudio del año 2018, con base en los datos OCDE, el gasto de salud en Chile al año alcanzó 8,9% del PIB, equivalente en términos monetarios a MM\$ 17.021.135. De este monto, el 35% es gasto directo del bolsillo de los chilenos, 7% contribuciones voluntarias al sistema de salud y un 58% corresponde a las cotizaciones obligatorias. Con este 58% se pretende cubrir todo este sistema, pero este monto se desglosa en: 62% aporte fiscal directo del Estado y 38% cotizaciones legales obligatorias de salud, esto es, Fonasa o Isapre del total de la población del país. Con estos números, se puede ver que el Estado asumirá una gran carga financiera para implementar este nuevo sistema, lo que agrega aún más incertidumbre a los prestadores privados que estén analizando ingresar al sistema público, ya que, finalmente, estarán enfrentados ante un único ente pagador, que tendrá una meta muy alta que cubrir. <sup>(1)</sup>

**>> Las personas necesitan ser atendidas mejor y más rápido, independiente si el prestador es público o privado, o si opera dentro o fuera del sistema público.**

En términos de gasto per cápita en salud, al 2018 Chile alcanzaba US\$ PPP 2.182, cifra bastante inferior al promedio OCDE de US\$ PPP 3.972. Sin embargo, de acuerdo con información de la OCDE, el nivel de gasto en salud de Chile muestra buenos niveles de eficiencia relativa. La relación entre gasto per cápita en salud y expectativa de vida al nacer de nuestro país es de 80 años, igual que el promedio de la OCDE. Esta relación de eficiencia es comúnmente usada por la OCDE en sus análisis. El desempeño de Chile, por lo tanto, es bastante eficiente en esta área, ya que su expectativa de vida es igual al promedio OCDE, con un gasto per cápita en salud muy inferior. Si nos basamos en estos datos, podríamos concluir que cambiar todo lo existente puede no ser lo más adecuado. El nuevo modelo debería enfocarse más bien en corregir deficiencias. Las personas necesitan ser atendidas mejor y más rápido, independiente si el prestador es público o privado, o si opera dentro o fuera del sistema público.

Finalmente, cómo afecta este artículo a los estudiantes de la salud aún es difícil de cuantificar, pero sin duda afectará. Para el año 2018 el número total de instituciones de salud en Chile era de 328 (establecimientos con más de 10 camas), de las cuales el 22,6% correspondía a prestadores privados<sup>(2)</sup>, que además son utilizados, y con gran éxito, como campos clínicos para capacitar a futuros profesionales de la salud. Han acogido alumnos de todas las universidades, públicas y privadas, que imparten carreras del área. Si existe incertidumbre para ellos, sobre cómo y en qué condiciones podrán seguir operando, una segunda derivada de esto es: ¿qué sucederá con los alumnos que terminaban su proceso formativo en esas instituciones? Con este cambio, es difícil determinar si esa cantidad de prestadores privados se mantendrá en el tiempo, si contarán con las condiciones necesarias para seguir creciendo o si seguirán entregando la oportunidad de formación a los futuros profesionales de la salud.

(1) Clínicas de Chile, DIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR DE SALUD PRIVADO EN CHILE año 2018

(2) Fuente: Fonasa y Clínicas de Chile A.G.

---

# REFLEXIÓN SOBRE EL SISTEMA DE SALUD EN CHILE Y LA PROPUESTA DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

## Liliana Jadue Hund

Vicedecana de las Carreras de la Salud Facultad de Medicina Clínica Alemana  
Universidad del Desarrollo



Nuestro sistema de salud es un paciente que requiere cirugía mayor. Enfrentamos problemas de inequidad, ineficiencia y elevados gastos de bolsillo en un sistema con dos lógicas de financiamiento, el sector público FONASA, y el sector privado ISAPRE. Por otra parte, los hospitales públicos y los centros de atención primaria no dan respuesta ni satisfacen las necesidades de atención de sus beneficiarios, caracterizados en su mayoría por tener bajos ingresos, sensación de inseguridad ciudadana, vulnerabilidad social, y peor estado de salud que la población asociada al seguro privado. Por ello, aunque el sector público entregó en 2019 cerca de 47 millones de consultas (DEIS. MINSAL) -casi la mitad de éstas en Servicios de Urgencia-, la insatisfacción por el acceso y la atención crecen. Ya hay más de 2 millones de pacientes en las listas de espera, situación que se agravó por la pandemia. Así, la población siente que sus problemas de salud no se resuelven y no acceden oportunamente a servicios de atención de calidad. Con este diagnóstico, la propuesta de la nueva Constitución refleja algunos principios e ideas que muchos compartimos. Cambiar la lógica de dos sistemas paralelos hacia un modelo de seguridad social que proteja a todos los chilenos sin discriminar, bajo principios como la solidaridad, eficiencia, calidad y oportunidad, es una aspiración sentida por muchos. Pero también es relevante el camino para lograrlo. Las transformaciones deben ocurrir simultáneamente mientras nos hacemos cargo de la población que necesita atención inmediata.

Entonces, cabe preguntarse, ¿un cambio en la constitución mejorará el sistema de salud? En mi opinión, la respuesta es que no aporta mucho, mientras no ocurran cambios en las instituciones del sistema, de manera independiente al proceso que estamos viviendo como país. Hemos perdido un valioso tiempo.

Por otra parte, creo que instalar un sistema de financiamiento basado en impuestos generales y administrado por el estado no resuelve los problemas. Si los recursos monetarios son insuficientes hoy, ¿cómo se obtendrán los fondos públicos necesarios para sostener un sistema nacional de salud de carácter universal, público e integrado? Los países con los mejores sistemas de salud en el mundo aplican fórmulas diversas, complementando distintas fuentes de financiamiento, servicios de prestadores y aseguradores públicos y privados, pero tienen en común su carácter de seguro

riesgos y en los ingresos (Paraje, 2021). Entonces, no es sólo el diseño del sistema de salud el que debe ocuparnos, si no la forma en que se implementa.

Se discute mucho en torno al futuro de las ISAPRES y el riesgo de llevar 3.000.000 de personas al seguro público, pero no se habla de las dificultades que tiene hoy FONASA, en su rol como asegurador público para el 80% de los chilenos. Esta organización necesita modernizarse, revisar sus funciones, la estructura organizacional y forma de gobierno, además de la relación con otras entidades en el ecosistema de salud para transformarse en un verdadero asegurador público (CEP,

2000). Actualmente, sus atribuciones son incompletas. Ejemplo de ello es que regula el financiamiento de la atención hospitalaria y de especialistas, pero no puede fiscalizar el uso de recursos en la atención primaria. En este escenario, cambiar a un sistema que amplía garantías constitucionales, sin preparar a las instituciones involucradas para la transición, puede ser desastroso.

Desde la perspectiva de entrega de atención de salud, tenemos una institucionalidad liderada por el Ministerio de Salud, que supo enfrentar admirablemente una pandemia. Sin embargo, lleva años entrampado en su propia burocracia. El Minsal no logra evolucionar hacia una gestión moderna, separando la gobernanza de la prestación de servicios, con tecnologías que mejoren la eficiencia en sus procesos, con buenos sistemas de información para la toma de decisiones, y una rectoría potente y empoderada, ejercida por la autoridad sanitaria en todos los niveles, haciéndose cargo de las políticas públicas en salud, y de incorporar salud en todas las políticas. Una constitución que declara derechos que pueden ser exigibles puede agravar la situación de un sistema empantanado en su rigidez y estructura anquilosada.

Un ejemplo de política pública que requiere actualización es el plan de garantías explícitas en salud AUGÉ-GES, creado en el año 2000, que definió tiempos máximos de espera

para atención. Los objetivos de mejorar el acceso, la oportunidad y calidad de la prestación en algunas patologías, rindió frutos en sus inicios. Sin embargo, la falta de resguardos y mecanismos de control para la atención de los otros problemas de salud gatilló el incremento de las listas de espera, situación que hoy angustia a la población. Hasta ahora, no se ha evaluado su verdadero impacto en el nivel de salud de manera completa y sistemática y solo se mide el número de prestaciones otorgadas. Hoy se entregan garantías GES en 85 problemas de salud y, paradójicamente, ellas tienen su propia lista de espera. Con estos antecedentes surge otra pregunta relevante: ¿tiene sentido seguir dividiendo los problemas de salud en GES y NO GES?

En los últimos veinte años la academia y los centros de estudios han generado numerosas propuestas sobre reformas en mecanismos de financiamiento, organización del sistema, mejoras en la provisión de servicios, en la gestión de listas de espera, desde todas las bancadas políticas y durante las administraciones de todos los gobiernos, pero no hay soluciones concretas y no se ven cambios. Por último, el ejercicio de derechos en salud no depende sólo del sector salud. Ya en 1974 Lalonde (Canadá) señaló que la interacción de cuatro grupos de factores son los determinantes de la salud de la población: los estilos y hábitos de vida en un 43%, la biología humana en 27%, el medio ambiente en 19% y los sistemas sanitarios en solo un 11%.

El Minsal consume sus recursos y la gestión en la atención de la enfermedad, pero ha fracasado en la producción de salud a nivel comunitario. La propuesta constitucional recoge el enfoque de determinantes sociales de la salud, pero para ello hay que modernizar primero la atención primaria de salud y potenciar su rol de promoción y prevención de la salud, con la gobernanza, la tecnología y los fondos que realmente se requieren. Hemos perdido años valiosos, pero tenemos que actuar ya. Desde la academia no nos quedamos indiferentes y podemos contribuir a mejorar la salud de nuestra población.

---

# DE MONTESQUIEU Y OTRAS HIERBAS

**Raúl Jara Guíñez**

Coordinador General Dirección de Desarrollo y Experiencia Estudiantil UDD



Chile vive hoy momentos cruciales. El país respira incertidumbre y sufre cuestiones sociales –delincuencia, inmigración ilegal descontrolada, terrorismo, inflación desbordada, 81 mil familias en Campamento, peor cifra desde 1996– que gritan urgencia. En efecto, vivimos tiempos álgidos, ad portas de votar el plebiscito más importante en democracia, una nueva Carta Magna que contiene nuevos principios, bases y estructura de nuestra institucionalidad.

Así, la estructura del sistema político varía. Es menester recordar el legado de las revoluciones francesa y norteamericana a nivel institucional: los contrapesos de poderes en el Estado, se encuentran separados y delimitados, de manera de crear las condiciones constitucionales de la libertad, ya que las funciones de legislar, administrar y juzgar no están ni deberían estar en la cabeza de un individuo u órgano, al menos, si queremos seguir hablando de República.

La propuesta de Constitución elimina el Senado y lo reemplaza por una Cámara de las Regiones, bajando las atribuciones exclusivas del órgano de 5 a 10, y suprimiendo la participación del Senado con otros poderes del Estado, como es la proposición de Ministros de la Corte Suprema o del Fiscal Nacional.

Lo anterior debilita la institucionalidad que ha cuidado de nuestra República democrática. Se elimina un Senado con más de 200 años de historia, sin considerar el aporte que ejecuta mejorando proyectos provenientes de la Cámara de Diputados, como también frenando proyectos que podrían haber causado daño. Obviando el verdadero propósito detrás, concentrar todo en dicha Cámara para establecer un unicameralismo disfrazado de bicameralismo asimétrico.

A mayor abundamiento, el borrador señala que existirán dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo. Lo que resulta innovador, pero radical. Por su parte, el actual Poder Judicial pasa a ser “Sistema de Justicia”, quitando jerarquía y estatus, quebrando el equilibrio clásico de poderes en democracias representativas. Adicionalmente, se termina con la independencia e imparcialidad de las que gozaban al establecer un “Consejo de la Justicia”, con atribuciones para nombrar, evaluar, sancionar y remover a los jueces y suprimiendo la Corte Suprema.

Con ello, el Sistema Nacional de Justicia estará conformado por doce sistemas jurídicos, es decir, uno por cada pueblo originario que el texto reconoce – los que podrían ser más, dado que no es un listado taxativo – constituyendo un “pluralismo jurídico”. El directo problema que suscita es la transgresión de dos principios transcendentales de la democracia moderna: la igualdad ante la ley y el pluralismo mal entendido. Es cierto que en una sociedad conviven distintos pensamientos, diversidades, etnias, etcétera, pero eso debe ser bajo un mismo sistema u organización, donde la pluralidad sea tratada de la misma manera, al amparo del Estado de Derecho.

Con todo, se adiciona un problema de atomización y fragmentación, pues para cada pueblo originario -causa identitaria-, existirán escaños reservados, lo que debilita la igualdad del voto y

cambia la democracia representativa por una democracia de los adjetivos. A su vez, los partidos políticos son reemplazados en elecciones por “organizaciones políticas”, que invita a actores independientes en el papel, empero, sin capacidad de diálogo o lograr acuerdos. No es lo mismo distribuir poder, que difuminar su ejercicio.

Si se pretende lograr exitosamente un avance socio-político se deben considerar los aspectos descritos. Los estudios longitudinales relacionan el éxito de las sociedades y naciones con la calidad de sus instituciones, basados en un Estado de derecho, con certeza y seguridad jurídica. Para Acemoglu y Robinson, el éxito económico necesita una economía organizada que genere incentivos y oportunidades para los individuos, lo que dependen del funcionamiento del sistema político. Se requiere entonces una amplia distribución del poder político en la ciudadanía y una centralización eficaz, es decir, un Estado regulador con check and balance. Con ello, se debe reconocer el derecho de propiedad, que los incentivos privados conversen con objetivos sociales, un Estado con un rol subsidiario prudencial, una libertad cívica acompañada de una representación política amplia y representativa, donde la legitimidad de un sistema democrático no dependa de los resultados iguales sino de que lo sean las oportunidades. Y, en efecto,

que el Estado esté al servicio de las personas, y no las personas al servicio del Estado, como se expone en el borrador propuesto. Para ello, se requiere de líderes que se inspiren en un principio básico, en la consecución del bien común. Gobernar y responsabilidad deben ser indivisibles.

Si bien nos encontramos en un país con una especie de neblina constante, es necesario salir de este círculo vicioso originado tras el 18-O. Los desafíos son innumerables, partiendo por la clase política que debe volver a sintonizar con las bases sociales de Chile, con el conductor de locomoción colectiva o la incansable dueña de casa. Hoy se cuenta con la oportunidad de aprobar una nueva Constitución, sin embargo, el borrador propuesto pone en peligro nuestra institucionalidad republicana y abre las puertas al populismo identitario.

*“Para que se pueda disfrutar de esta libertad, es necesario que el gobierno se constituya de tal forma que un hombre no deba temer a los otros” Montesquieu.*

**>> “Si a los ángeles les correspondiera gobernar a los hombres, no serían necesarios controles externos ni internos sobre el gobierno. Al diseñar un gobierno que debe ser administrado por hombres sobre otros hombres, la gran dificultad se encuentra en esto: primero se debe capacitar al gobierno para que controle a los gobernados, y, a continuación, se le debe obligar a controlarse a sí mismo”.**

James Madison.

---

# ALGUNOS ASPECTOS RELEVANTES EN MATERIA ECONÓMICA

**Francisca Labbé Figueroa**

Centro del Centro de Derecho Regulatorio y Empresa de la Facultad de Derecho UDD



**D**ariamente las personas tomamos decisiones económicas. También lo hace el Estado, teniendo que equilibrar recursos escasos con necesidades múltiples. Así, en cierta medida, el bienestar social depende de la gestión que el Estado haga de sus recursos. Estos dependen de la actividad económica de sus habitantes, quienes contribuyen, principalmente, pagando impuestos. En otras palabras, los ingresos del Estado se relacionan con su capacidad para recaudar tributos. Sin embargo, para poder cobrar impuestos, es menester que exista renta o utilidad. Y para poder avanzar en cobertura en las necesidades sociales, requerimos crecimiento económico. Surgen así las interrogantes sobre sistema económico (que promueve el crecimiento económico), y sobre política monetaria y política fiscal (que permiten el control de crisis económica y un buen manejo de los recursos del Estado). Comenzaremos por la política monetaria, la cual corresponde al Banco Central, cuyo rango constitucional, autonomía y carácter técnico han permitido tomar las acciones adecuadas y oportunas para mantener una inflación baja y estable, en torno al 3% anual. Así, la última crisis de inflación fue entre 1972 y 1976, y la última en materia de balanza de pagos, en 1982.

El proyecto mantiene el rango constitucional del Banco Central, así como su autonomía (art. 357). No obstante, esta necesaria independencia pierde fuerza al establecer coordinación con el Gobierno (art. 357) y rendición de cuentas al Congreso de Diputadas y Diputados y a la Cámara de las Regiones (art. 361). Asimismo, se otorga al Presidente de la República y al Congreso de Diputadas y Diputados la atribución de solicitar, ante la Corte Suprema, la destitución de los consejeros del Banco (art. 363). ¿Qué son estas normas sino formas de ejercer presión sobre el Banco Central? Adiós autonomía.

Junto a la política monetaria, la política fiscal (gestión y administración que hace el Estado de sus recursos) cumple un rol fundamental en esta materia. Así, el art. 183 del proyecto señala que las finanzas públicas deben conducirse conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Hasta aquí, bien. Sin embargo, estos principios se encuentran en contradicción con cambios incorporados en el sistema político, como los del art. 266, en que se cambia la iniciativa exclusiva del Presidente por la necesidad de concurrencia presidencial (gasto fiscal y tributos), y en los que se elimina dicha

**>> En conclusión, quedan sentadas las bases para que cualquier Gobierno decida seguir las reglas del sistema económico centralmente planificado. Así, debemos preguntarnos qué régimen económico queremos para Chile.**

También hay otras normas en el proyecto que son difíciles de compatibilizar con una política fiscal responsable. Por ejemplo, la facultad de las entidades territoriales de emitir deuda y recaudar impuestos (art. 247 y 250); el que los derechos sociales no queden condicionados a la disponibilidad de recursos fiscales (art. 1); la autonomía territorial indígena para establecer regímenes económicos y administrativos diferentes, financiados por el Estado (art. 234 y 235); el consentimiento previo de pueblos originarios en aquellos casos en que sus derechos se vean afectados (art. 191); los principios de progresividad y no regresión de los derechos fundamentales (art. 20); etc.

Estas propuestas dan gran poder al Congreso de Diputados y Diputadas, a las entidades territoriales y/o a los pueblos y naciones indígenas. Estos no son solo los órganos más políticos y menos controlados de todo el sistema propuesto, sino que también los menos técnicos. ¡Gran riesgo para las políticas monetaria y fiscal, guardianes de la estabilidad macroeconómica!

El último elemento a analizar es el sistema económico, puesto que de éste depende el

crecimiento. Aun cuando el proyecto no se inclina de manera expresa por un sistema en particular, es evidente que se aleja lo más posible de cualquier modelo basado en la libertad de las personas, incluso del sistema social de mercado. Esto se refleja al mandar al Estado a participar en la economía desarrollando actividades económicas y otorgándole iniciativa para ello (art. 182); caducar el derecho de propiedad sobre los derechos de agua (art. 142); debilitar la propiedad privada (art. 78); dejar sin protección la propiedad industrial (art. 95); eliminar el principio de neutralidad competitiva entre empresas públicas y privadas (art. 214 y 220); debilitar la delación compensada (art. 365); eliminar la reserva legal en materia minera (art. 145); etc.

En conclusión, quedan sentadas las bases para que cualquier Gobierno decida seguir las reglas del sistema económico centralmente planificado. Así, debemos preguntarnos qué régimen económico queremos para Chile. La respuesta depende de si imaginamos una sociedad libre o controlada por el Estado. Porque la propuesta de nueva Constitución es la llave para cerrar el camino hacia la libertad.

---

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. PILARES EN EL DESARROLLO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

**María José Labrador Blanes**

Profesora Investigadora de la Facultad de Comunicaciones UDD



Comprender los medios de comunicación implica necesariamente entender la gran repercusión de aquella frase célebre que acuñó Marshall Mc Luhan: “el medio es el mensaje”. Su significación se enfoca en las consecuencias individuales y sociales de cualquier medio, que resultan de la nueva escala que introduce en nuestros asuntos cualquier extensión o tecnología nueva. Por eso, en un sentido amplio, los medios son extensiones del ser humano, y eventualmente amputaciones, ya que la tecnología funciona, en la práctica, como prótesis.

Respecto al rol de los medios de comunicación -que juegan un papel decisivo en un sistema democrático pluralista, deliberativo y participativo-, la **Propuesta de la nueva Constitución** introduce tres enfoques de fundamental importancia. El primero, **la libertad de expresión** junto con la libertad de opinión, innovando respecto del texto constitucional vigente, que menciona únicamente la segunda de estas libertades. Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos. En ese sentido, se da por sentado que dicho enfoque se basa en el Art.19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo énfasis se encuentra en *“que todo individuo tenga derecho a la libertad de opinión y de expresión y que este derecho incluya el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”*. De tal forma, pareciera que la libertad de expresión queda debidamente resguardada, comportando particular interés examinar el carácter ético que se desprende de la lectura de este artículo, por el hecho de no hacer ninguna referencia a las características de las normas jurídicas, como la coacción, el castigo o la sanción en caso de incumplimiento. Por ello, es conveniente analizar con una cierta profundidad su contenido, al ser origen y causa del derecho a la información y fundamento de la deontología periodística.

En estrecha relación a lo anterior, y como segundo enfoque, el artículo 458 de la propuesta establece el **derecho a la comunicación social**, precisando que *“toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho a producir información y a participar equitativamente en la comunicación social. Se reconoce el derecho a fundar y mantener medios de comunicación e información”*. De este modo, se entiende que de forma individual o colectiva todas las personas

podrán crear medios de comunicación, sin establecer el límite para el ejercicio de este derecho, como sí lo hace el texto vigente, que sujeta mayores restricciones. En éste punto es esperable que la discusión, debate y convenio -anunciado por el Presidente en su cuenta pública- del Ministerio Secretaría General de Gobierno, con tres universidades estatales del norte, centro y sur, cuyo nombre es “Más amplitud, más voces, más democracia”, pretende recoger y sistematizar las diferentes propuestas que hay en torno a los derechos asociados a la comunicación y su relación con el actual sistema de medios chileno. Además, contempla la participación de diversos entornos académicos, sociales y gremiales, en el cual se considera irremplazable el papel de más universidades para reflejar precisamente todas las miradas desde la academia en su dimensión pública y privada.

Un tercer enfoque, que merece especial atención y prolongado análisis, se elabora en dos categorías. En primer lugar, externar la preocupación en los ámbitos de la investigación relativos al pluralismo informativo, respecto de los criterios de definición de mercado relevante que utiliza la FNE, por cuanto no considera como consumo sustitutivo a la oferta de medios digitales (Labrador y Zárate, 2017 - Anguita y Labrador, 2019). Otro aspecto relacionado con pluralismo plantea si el análisis preventivo que ejerce la Fiscalía Nacional Económica (FNE), es el adecuado para resguardar el pluralismo en el sistema informativo. La necesidad de contar con un ecosistema diverso de medios es un objetivo compartido por todos, pero cuya técnica de política pública resulta compleja de alcanzar. Lo anterior se ha podido constatar en base a los resultados de proyectos adjudicados y financiados en el Concurso de Estudios sobre Pluralismo en el Sistema Informativo Nacional, concebido en el contexto de la Ley

de “Libertades de Opinión e Información y Ejercicio del Periodismo”, donde se reconoce la importancia del pluralismo en el sistema informativo nacional.

En segundo lugar, y en relación a la creación de **medios de comunicación públicos**, en el texto de la propuesta se señala que *“existirán medios de comunicación públicos en distintos soportes tecnológicos que respondan a las necesidades informativas, educativas, culturales y de entretenimiento de los diversos grupos de la población”*. Al respecto, existe un nutrido debate académico y político en torno a la asociación de medios públicos y medios estatales, ya que se suele plantear como erróneo e impreciso considerar a los medios estatales como sinónimo irrestricto de medios de servicio público. La complejidad de dicha consideración reside en poder delimitar el perfil más preciso y razonado acerca de lo que se entiende por un auténtico servicio público en materia de comunicación (Avilés Rodilla, 2013). Adicionalmente, los intentos por reavivar y modernizar el ideal del servicio público en los medios, entraña diversas complejidades y proyecciones a tener en cuenta, ya que suelen ser financiados por alguna de estas fuentes: una cuota para concederles licencia que es pagada por los televidentes, el presupuesto gubernamental o publicidad comercial, como es el caso de TVN (modelo único en su tipo en América Latina). Ante la crisis que también hemos visto en este canal se plantea un primer escepticismo en torno a la creación de medios con esa tipología.

Cabe destacar, además, que los modelos como la NHK Corporación Radiodifusora de Japón (el segundo mayor proveedor de radiotelevisión pública del mundo después de la BBC), el de PBS Public Broadcasting Service o RTVE Televisión Española, por citar algunos referentes internacionales, han

atravesado por verdaderas crisis. En los últimos años, la NHK ha experimentado el alejamiento de las audiencias jóvenes. Por su parte, PBS se financia con las aportaciones de la Corporación para la Radiodifusión Pública (CPB), mediante cuotas de las estaciones afiliadas y con donaciones de los espectadores. Por esta razón, PBS cuenta con un código de financiación que establece límites antes de aceptar donaciones, y que pretende garantizar su independencia del poder público y político. También RTVE ha tenido que lidiar en los últimos años con el desplome de la audiencia, la merma de los recursos económicos, el cambio de hábitos de consumo de las audiencias, la crisis de credibilidad y un cierto anquilosamiento burocrático en su modelo de gestión. Ante este escenario pareciera más necesario y pertinente tener presente la urgencia de ahondar en un enfoque mediático digital. Ya en la Agenda Digital 2020 el Estado reconoció que el desarrollo del marco normativo nacional, en materia digital, había avanzado de manera desigual en relación al desarrollo de nuevas tecnologías, lo que ha impactado significativamente en los derechos fundamentales de las personas. Es esperable, en consecuencia, que dicho marco normativo sea el que se robustezca con un efectivo y amplio análisis de miradas que profundicen en el valor de la democracia y, por cierto, en la independencia de todos los medios de comunicación.

**>> La necesidad de contar con un ecosistema diverso de medios es un objetivo compartido por todos, pero cuya técnica de política pública resulta compleja de alcanzar.**

---

# SOLIDARIDAD Y NUEVA CONSTITUCIÓN

**Guido Larson Bosco**

Director Instituto de Humanidades UDD



Si las Constituciones se entienden, en parte, como documentos que plasman principios fundamentales a partir de los cuales un grupo de personas se gobierna, la propuesta de Nueva Constitución que se votará el 4 de septiembre, descansa en una visión normativa particular del sujeto y de la sociedad. Difícilmente las Constituciones pueden ser neutrales en estos ámbitos, dado que proponen una serie de principios rectores que se consideran buenos y que el cuerpo colectivo, teóricamente al menos, reconoce como significativo para su propia comprensión de sí.

Un principio central, en este sentido, es el de la solidaridad; y que aparece de forma reiterada en la propuesta constitucional. Sin ir más allá, Chile se constituye como una república solidaria (artículo 2) y su misma conformación ocurre en un marco de equidad y solidaridad (artículo 7). Las relaciones internacionales del país se fundan a partir de una serie de principios, entre los que se cuenta el de la solidaridad (artículo 14); la educación tiene como contenido central el mismo principio (artículo 35, 4), al igual que el Sistema Nacional de Salud (artículo 44, 5) y la seguridad social (artículo 45, 1). La protección de la naturaleza y medio ambiente supone la activación de un principio de solidaridad intergeneracional (artículo 128, 1); la participación del Estado en la economía contempla el cumplimiento de sus fines de acuerdo a los principios y objetivos económicos de la solidaridad (artículo 182, 1), lo mismo que la coordinación y asociación entre entidades territoriales (artículo 188, 1) e incluso el sistema tributario (artículo 185, 1).

Los ejemplos podrían multiplicarse. Pero no es necesario. El punto es que la solidaridad aparece de manera transversal como principio clave. Sólo como referencia de comparación, la palabra solidaridad aparece una sola vez en la Constitución que nos rige (artículo 115). Pero en la propuesta aparece en veintiséis oportunidades (en distintas nomenclaturas) y es algo que define una manera particular de entender la sociedad y las instituciones que de ella emanarán. La inclusión de este principio no es novedosa. La solidaridad, como noción esencial, aparece también en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y forma parte de los principios que Naciones Unidas busca visibilizar (todos los años, en diciembre, se celebra el día internacional de la solidaridad). Sin embargo, el contenido del principio es elusivo y, por lo mismo, su aplicabilidad problemática dado que, como decía San Agustín con el tiempo,

parece que sabemos de qué estamos hablando hasta que intentamos definirlo. Más aún, pareciera ser que la perspectiva de la propuesta es prescriptiva antes que descriptiva y, por ende, supone un contenido implícito que queda sujeto a la interpretación.

Históricamente, la solidaridad parece ir más allá que la adhesión circunstancial a la causa o empresa de otro (RAE). Desde Durkheim en adelante parece involucrar un sentido de apoyo mutuo en un contexto de pertenencia a un grupo; o, siguiendo a Habermas, una manera de justicia colectiva concreta. La solidaridad,

en la tradición filosófica contemporánea, es una emoción afectiva, que involucra sentimientos de unión, intereses comunes con el bienestar del grupo, valores compartidos y cierta disposición al apoyo moral, material, económico o psicológico del Otro.

Esto último es significativo por dos razones. Primero, porque la solidaridad emerge de la similitud y la uniformidad. Se fundamenta en valores y creencias compartidas, en algún grado de homogeneidad abstracto. Sin embargo, cuando la propuesta también incorpora la idea de un país conformado por diversas naciones, donde cada una de las cuales puede tener valores y creencias disímiles de las otras, el principio pierde solidez (que es, de hecho, donde se encuentra el origen etimológico de la palabra). Si bien es cierto la propuesta enumera principios que tienden a considerarse universales (justicia, igualdad, democracia), la solidaridad parece tener un componente más parcial, más agencial-relativo que la neutralidad e imparcialidad de la justicia, por ejemplo.

Digamos, no obstante, que esta observación no supone mayores dificultades. Mal que mal, la propuesta de Constitución no apela a la solidaridad individual de cada uno, sino que a la solidaridad como principio rector del Estado. Pero acá aparecen una serie de interrogantes: ¿qué criterios cabrá ocupar para determinar si el principio está siendo

aplicado? ¿Qué mecanismos permiten actuar solidariamente? ¿En qué ámbitos es posible desplegar ese principio? ¿Puede una comunidad aducir que no se la está tratando solidariamente? Las preguntas no son retóricas, sino que manifiestan una dificultad sobre la que cabe pensar. Porque a primera vista la solidaridad parece ser un valor deseable, pero a menos que existan criterios definitorios específicos, y que esto pueda articularse en políticas públicas en las que se conjuguen tales características, el principio tenderá a la opacidad antes que a ser el eje de una nueva sociedad.

**>> Pareciera ser que la perspectiva de la propuesta es prescriptiva antes que descriptiva y, por ende, supone un contenido implícito que queda sujeto a la interpretación.**

---

# PROYECTO CONSTITUCIONAL: DEMOCRACIA Y DESARROLLO

## **Cristián Larroulet Vignau**

Investigador del Centro de Investigación de Empresa y Sociedad ( CIES) UDD



La historia muestra que el progreso de los países ocurre mayoritariamente cuando estos logran tener un orden político democrático que asegure la gobernabilidad y la existencia de instituciones que motiven a las personas a invertir, educarse e innovar. Como dice Acemoglu y otros, “la evidencia sugiere que la democracia ayuda al crecimiento” (D Acemoglu et al.2008).

La Constitución es la institución más relevante de un país, es la “ley de leyes”. Corresponde hacer una reflexión sobre si la nueva Constitución que se someterá a plebiscito el 4 de septiembre posee las instituciones que colaboran al desarrollo.

1. “Las sociedades exitosas requieren de medios para asegurar el orden político. Crear orden constituye una tarea central para establecer los fundamentos del crecimiento económico de largo plazo. El orden político es un Bien Público que debe ser cuidadosamente construido” (D North, et al,2002).

¿Colabora el proyecto constitucional a ese propósito? Un principio para lograr la estabilidad democrática es la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, junto con poseer reglas que permitan poner límites al poder político y asegurar la libertad de las personas. Al leer las normas propuestas se observa que degradan el Poder Judicial, reduciendo su autonomía y fomentando la politización. Además, eliminan el Senado, creando una Cámara de Regiones con facultades significativamente menores, eliminando prácticamente el sistema bicameral y pasando la Cámara de Diputados a ser el principal ente de naturaleza política. Tampoco considera un sistema electoral que ayude a reducir “la fragmentación política y así promover la cooperación” (V Corbo,2022).

Como lo afirma certeramente Oscar Landerretche “el sistema político propuesto... más bien tiende a diluir el principio de separación de poderes, a desequilibrar los necesarios chequeos y balances entre instituciones del Estado, a exponer al sistema electoral a manipulación, a promover el oportunismo político y a concentrar excesivamente el poder en mayorías circunstanciales”. Quienes también analizaron el texto constitucional fueron los ex Ministros René Cortázar y José Pablo Arellano, concluyendo que “ el nuevo sistema político propuesto crea incertidumbre respecto de la calidad de las reglas del juego futuras”.

2. “La estrecha relación entre propiedad y prosperidad se pone de manifiesto a través de la historia, donde se demuestra que una de las razones principales de la preeminencia económica de Occidente es la institución de la propiedad” (R Pipes.1998).

En esta materia, al modificar el pago por una expropiación desde el concepto de “daño patrimonial efectivamente causado” a “justo precio” afecta la inversión y la productividad, factor principal del progreso. Además, castiga la inversión en sectores donde tenemos ventajas competitivas, como en Minería, Agricultura, Forestal, Pesca y múltiples sectores industriales y de servicios encadenados a ellos.

Esta alteración genera diversas interpretaciones, como lo acaba de confirmar el propio ministro Gabriel Jackson, elevando la incertidumbre.

Asimismo, el derecho de propiedad intelectual e industrial se elimina del proyecto. Esta exclusión es completamente contradictoria con la necesidad de incrementar la innovación y el emprendimiento, claves en un mundo de cambio tecnológico acelerado. Igual cosa ocurre con el derecho al uso del agua.

3.Las instituciones macroeconómicas muestran que el impacto “de la inflación en el crecimiento es negativo”. La disciplina fiscal y “una mayor independencia del Banco Central lleva a una menor expansión de la inflación”.(R Barro.1996).

La propuesta muestra un retroceso. En efecto, un grupo de destacados economistas académicos, con diferentes posiciones políticas,(González, De Gregorio, et al. 2022) los enumeran:

- Elimina la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto fiscal y tributos, y se cambia por la necesidad de concurrencia presidencial.
- Elimina la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias de Seguridad Social.
- Las Entidades territoriales poseen atribución de emitir deuda y recaudar impuestos.
- Derechos sociales no condicionados a la disponibilidad de recursos.
- Creación de Empresas Públicas Regionales y Municipales.

Estas nuevas normas nos hacen recordar el impacto que los déficit tuvieron en nuestra alta inflación histórica y la conveniencia de mantener las reglas de la Constitución vigente.

4.La Capacidad del Estado es otro concepto determinante para explicar por qué hay países pobres y ricos. “Estados débiles y fallidos son una realidad y una fuente de miseria humana y desorden global” (T Besley,T Persson.2011).

Son tres las dimensiones. La primera se relaciona con la capacidad para apoyar el rol de los mercados, asegurando el derecho a la propiedad privada de bienes físicos y de capital humano; segundo, proveyendo bienes públicos, regulando los mercados y colaborando con la igualdad de oportunidades y la equidad; tercero, recolectando recursos para financiar sanamente un Estado capaz.

¿Apoya este rol la propuesta constitucional? Desgraciadamente tampoco es así, ya que “propone un sistema político de difícil gobernabilidad, proclive a la fragmentación y el conflicto, que facilita el populismo” (A Velasco.2022).

Ya hemos mencionado varias normas que ocasionan un deterioro de esa capacidad, pero hay más. En el tema de la estabilidad y el orden hay que destacar la degradación de las Policías, el término del Estado de Excepción, la nueva normativa laboral que exagera la conflictividad social, la modificación de la legislación que debilita la libre competencia, las nuevas reglas de descentralización, objetivo que compartimos, pero que no satisfacen las restricciones de sostenibilidad fiscal y de gobernabilidad política.

En suma, el proyecto de nueva Constitución tendrá un impacto negativo para nuestra democracia y para alcanzar el desarrollo. ¿Volveremos a repetir la historia, siendo nuevamente un caso de desarrollo frustrado? Tengo fe en la sabiduría de los chilenos que rechazarán para hacer una nueva y buena Constitución.

**>> Un principio para lograr la estabilidad democrática es la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, junto con poseer reglas que permitan poner límites al poder político y asegurar la libertad de las personas.**

---

# CHILE Y LA MEMORIA SELECTIVA

**Matías Lira Avilés**

Decano Facultad Economía y Negocios UDD



Uno de los efectos propios del envejecimiento humano es la pérdida de memoria. En el extremo, si dicha sintomatología se agrava en el tiempo, podría interferir negativamente en las actividades de la vida diaria de cualquier individuo. Si bien en algunos casos esto puede ser un fenómeno irreversible, existen técnicas y ejercicios que permiten no sólo detener este proceso, sino también mejorarlo. En esta línea la memoria y la necesidad de ejercitarla y preservarla no debe ser vista desde una perspectiva únicamente individual, sino que también desde una mirada colectiva.

Eso que muchos denominan la memoria histórica de una Nación es percibida como parte del patrimonio de cada país y, al igual que en el caso de las personas, debe ser preservada, revisitada y ejercitada para que no se pierda. Lamentablemente, lo que hemos podido observar en estos meses es precisamente lo contrario. Para un grupo relevante de dirigentes políticos y sociales, con un sesgo generacional importante, existe la fantasía de que Chile y su historia se hubiese empezado a escribir desde el año 2019 en adelante. Como si el pasado, sobre todo la evolución histórica con sus aciertos y errores, no fuese digno de ser revisado. Incluso algunos, con una liviandad atemorizante, llegan a despreciar esta memoria, como si aquel Chile del “pasado” hubiese estado anclado en una época de oscuridad y tinieblas, de la cual es mejor olvidarse.

En palabras simples, para algunos se da el fenómeno paradójico de tratar de olvidar, intencionada y conscientemente, la riqueza de nuestra memoria histórica bajo una mirada refundacional buenista, sesgada y en algunos casos simplista. En esta línea, para un análisis serio, ponderado y crítico de la propuesta constitucional, sugiero precisamente lo contrario de aquellas mentes refundacionales.

Revisar el pasado, descubrir aquellos elementos que han traído más luz que tinieblas a nuestro país, y ver si se encuentran bien representados y resguardados en este nuevo texto. Para contribuir al análisis quiero dar dos ejemplos. El primero tiene que ver con la estabilidad en el manejo de las finanzas públicas, característica central de nuestra exitosa gestión económica durante décadas.

En esa línea, la eliminación de la facultad exclusiva de gasto por parte del Ejecutivo no puede ser visto como algo positivo y que “honre” esta tradición republicana de estabilidad. Podría abrir un escenario complejo en que las fuerzas políticas impulsadas por fines electorales y populistas presionen por un descontrol en el gasto público, con externalidades muy negativas para todos los ciudadanos. Segundo, el respeto y promoción histórica de la iniciativa privada, no sólo como un factor de crecimiento económico sino también como motor de solución a problemas públicos. Un ejemplo es la educación, donde los amplios niveles de cobertura y mejora en calidad que hoy tiene el sistema en todos sus niveles, no podrían haberse alcanzado sin la participación y colaboración de miles de actores privados. ¿Está debidamente resguardada la iniciativa privada en este texto?. En mi opinión no, ya que por frágiles mayorías simples, del cuasi omnipotente nuevo congreso de Diputadas y Diputados, se podría dejar al margen al sector privado, por una mayoría circunstancial en diversos ámbitos relevantes de nuestro quehacer.

Pueden existir varios elementos positivos en esta nueva propuesta, de hecho los hay, pero estos dos ejemplos ilustran un sesgo transversal en varios acápite, donde al parecer se han obviado u olvidado selectivamente elementos fundamentales de nuestra memoria histórica.

---

# NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA CONSTITUCIÓN

## **Estefanía Manosalva Arriagada**

Directora del Servicio de Psicología Integral UDD Concepción  
Docente de la Facultad de Psicología UDD



¿Qué implica que los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), se incorporen en la propuesta de nueva constitución?. Si bien todos los sectores de nuestro país declaran estar de acuerdo con los derechos de los NNA y se ha realizado un esfuerzo en su materialización a través de distintas normativas vigentes, lamentablemente aún quedan muchas tareas pendientes, toda vez que se deben enfrentar escenarios como los descritos en los informes de la Comisión investigadora del Congreso Nacional acerca de Servicio Nacional de Menores (SENAME), donde se da cuenta de graves vulneraciones de derechos de los NNA.

La Propuesta de Nueva Constitución contempla en el artículo 26 aspectos relacionados con infancia: reconoce a los NNA como sujetos de derechos, y consagra principios como el interés superior del niño, autonomía progresiva y participación. Esto implica que los NNA deben estar al centro de las decisiones que se tomen con respecto a su protección y ejercicio de sus derechos, considerando su desarrollo evolutivo y las consecuencias a futuro. Además, se debe promover el derecho de los NNA a expresar su opinión e incidir en la toma de decisiones de aspectos que los afecten, promoviendo una participación efectiva. También se reconoce la importancia del NNA de crecer en un entorno familiar, el cual ha demostrado ser el más adecuado para su desarrollo pleno, y se consagran los derechos a ser protegido de maltrato y abuso de todo tipo. Estos derechos son de máxima relevancia para el desarrollo de los NNA, debido a que los niños víctimas de violencia no solo sufren el enlentecimiento de su desarrollo, sino que, según la gravedad de ésta, pueden quedar consecuencias, tanto física como cognitivamente, de forma permanente.

Si bien es preciso reconocer y relevar que la propuesta texto constitucional es un avance significativo hacia el reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, no es recomendable dejar de cuestionarse aspectos prácticos que emergen de esta regulación, y que son necesarios para realmente ser un país donde los NNA puedan ejercer sus derechos plenamente.

En primer lugar la propuesta de Constitución se basa en el supuesto que, tanto los organismos del Estado como las familias, tiene conocimientos de infancia y su desarrollo. Sin embargo, es posible afirmar que existe una brecha en el conocimiento de los

aspectos del desarrollo evolutivo de la niñez en ambos actores. Asimismo, se requiere la correcta interpretación de las normas, dejando de lado prejuicios con respecto a esta etapa del desarrollo, no siendo factible olvidar que el ejercicio de los derechos en la infancia, sobre todo en la etapa inicial, depende de que los adultos otorguen espacios y experiencias que lo promuevan.

En segundo término, si bien es importante que en la propuesta constitucional sea explícita la adhesión a la Declaración de Derechos del Niño, no es necesario una nueva constitución para implementar los acuerdos allí establecidos, toda vez que la Declaración es ratificada por Chile en 1990, y desde esta fecha existe un enfoque basado en los derechos del niño que intenciona cambios en las leyes y en las Instituciones que trabajan con infancia. En esa línea, reconociendo el esfuerzo que se ha realizado en el resguardo y garantía, aún se observan brechas en

su implementación y comprensión. Esto último quedó en evidencia en la emergencia sanitaria provocada por el COVID 19, donde se vulneran varios derechos de los NNA. En la Encuesta “La importancia de escucharles”, elaborada por la Comisión de Participación de NNA de la Región del Bio Bío, se encuestó a un total de 7.070 adolescentes para realizar un diagnóstico acerca del ejercicio de los Derechos de NNA en pandemia. Ello evidenció que el 43% de los adolescentes aseguran conocer parcialmente sus derechos, y un 57% declara que es función del Estado garantizar que estos derechos se cumplan. Lo preocupante es que el 68% no sabe qué hay que hacer cuando se vulneran sus derechos. En esta misma encuesta los adolescentes mencionan que los derechos más respetados durante la pandemia son el derecho a vivir en familia y a opinar dentro de su entorno familiar. Por otro lado, los derechos menos respetados son el derecho a la salud, a la recreación y a la educación. Durante la pandemia los NNA son privados de asistir al colegio, de socializar y, en muchos casos, de mantener el régimen de relación directa y regular con alguno de sus padres, lo que atenta directamente sobre su desarrollo pleno.

Sin lugar a duda, nos queda aún un camino que recorrer, para lo cual es necesaria la suma de voluntades y el esfuerzo colectivo de avanzar en un cambio efectivo en pos del respeto de los derechos de los NNA.

**>> Sin lugar a duda, nos queda aún un camino que recorrer, para lo cual es necesaria la suma de voluntades y el esfuerzo colectivo de avanzar en un cambio efectivo en pos del respeto de los derechos de los NNA.**

# LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PLURALISMO EN EL DEBATE CONSTITUYENTE

**Carolina Mardones Figueroa**

Decana Facultad de Comunicaciones UDD



La libertad de expresión es un derecho humano fundamental a nivel individual, porque garantiza que las personas puedan manifestar sus ideas y opiniones, y también a nivel colectivo, como requisito esencial de un sistema democrático pluralista y robusto. Su respeto es imprescindible para el control del ejercicio del poder, el fortalecimiento de la discusión pública y el conocimiento de las demandas de grupos minoritarios y excluidos.

Si bien el proyecto emanado de la Convención Constituyente reconoce este derecho, el debate observado en torno al proceso revela la falta de consenso respecto de su importancia y del impacto real que pueden tener distintas iniciativas orientadas a promoverlo. El artículo 82 de la propuesta de nueva constitución establece que “toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a la libertad de expresión y opinión, en cualquier forma y por cualquier medio, el cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.” En el inciso siguiente expresa que “no existirá censura previa, sino únicamente las responsabilidades ulteriores que determina la Ley.” Sin embargo, lo establecido en estas normas no pueden dejar pasar ideas que han adquirido fuerza en algunos sectores políticos, que fueron promovidas por parte de quienes integraron la Convención e incluidas en disposiciones sobre su funcionamiento.

A partir de objetivos aparentemente bien intencionados, el Reglamento de Ética del órgano constituyente aplicaba sanciones que atentan contra la libertad de expresión y la existencia de un debate pluralista.

El primer caso se refiere a la desinformación cuando se difunde “un hecho que se presenta como real, conociendo o debiendo saber que es falso.” El segundo, dice relación con el término negacionismo que quedó definido como “toda acción u omisión que justifique, niegue o minimice, haga apología o glorifique los delitos de lesa humanidad ocurridos en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, y las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del estallido social de octubre de 2019 y con posterioridad a este.”

En ambas situaciones se desconoce que en la confrontación de argumentos, propia de un proceso deliberativo, debe haber espacio

**>> La existencia de un sistema de medios diverso es una solución más eficaz y respetuosa de la libertad frente a la amenaza de fortalecer opiniones hegemónicas.**

tanto para el error como para interpretaciones diversas sobre hechos pasados. Aunque la desinformación y el negacionismo sean considerados como reprochables, la intolerancia frente a ambas expresiones puede implicar un daño mayor en la discusión a nivel social. Como explicó John Stuart Mill, filósofo y economista británico del siglo XIX, la libertad de expresión tiene un valor instrumental que debe ser salvaguardado. A partir de un debate libre, las ideas y argumentos se contrastan y compiten en el proceso de búsqueda de la verdad. El sistema democrático requiere que exista competencia a nivel político, que distintos actores sociales den a conocer sus ideas, y así puedan comunicar y persuadir a los ciudadanos. Los límites a la libertad de expresión deben ser restringidos porque, aunque se refieran a responsabilidades ulteriores, pueden transformarse en herramientas inhibitorias o de autocensura.

Pero no solo hay que levantar alertas en relación con el Reglamento de Ética, también es necesario considerar el propósito de dar un rol más relevante al Estado en el sistema de medios de comunicación con el pretexto de promover el pluralismo, como se establece en los artículos 83, 84 y 85 del proyecto de nueva constitución. Esta idea también está presente en la iniciativa liderada por la Secretaría General de Gobierno, que restringe la participación a solo tres universidades del Estado, para elaborar un informe sobre derechos relativos a la información y comunicación, que puede implicar riesgos potenciales a la libertad de prensa. Si el objetivo es promover el pluralismo, en vez de aumentar la participación del Estado

y la posible injerencia de las autoridades de Gobierno, parece más acertado reflexionar sobre las condiciones que incentivarían la multiplicación y competitividad de los medios de comunicación, antes que imponer condiciones que puedan amenazar las líneas editoriales definidas por éstos en forma autónoma. La existencia de un sistema de medios diverso es una solución más eficaz y respetuosa de la libertad frente a la amenaza de fortalecer opiniones hegemónicas.

El límite a la independencia para desplegar distintos proyectos editoriales nunca debe ser considerado como un camino legítimo para promover la libertad de expresión y el pluralismo. El foco de atención no debe estar en los contenidos publicados por los medios en forma particular, sino en la oferta general del sistema de medios que, a través de plataformas distintas, entregan opiniones y contenidos diversos para que las personas puedan elegir dónde informarse. El aseguramiento de la libertad para fundar y mantener proyectos periodísticos con líneas editoriales que representan legítimamente distintas visiones sociales y políticas es el incentivo más importante para el desarrollo de un sistema de medios pluralista.

En medio del debate constituyente para establecer un nuevo acuerdo respecto del futuro de nuestro país, la importancia y foco que le demos a la discusión de las normas sobre libertad de expresión y pluralismo en el sistema de medios de comunicación, serán fundamentales para el desarrollo de una democracia saludable.

---

# EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN

## Ximena Marcazzolo Awad

Profesora Investigadora del Centro de Derecho Regulatorio y Empresa de la UDD



Parece lógico pensar que frente a la posibilidad de realizar cambios en la estructura y organización del Ministerio Público, en relación con el texto constitucional vigente, lo que corresponde, en primer término, es analizar y evaluar lo que existe. Después de ello se proponen aquellos cambios que se consideran necesarios para dar respuesta a los problemas institucionales detectados durante la etapa de diagnóstico. Esto resulta especialmente diáfano en el caso de la institución involucrada, porque hace bastante tiempo existe consenso respecto de los aspectos que ameritan ser cambiados y fortalecidos.

En este orden de ideas, se sabe que el Ministerio Público es un organismo relativamente nuevo en la historia constitucional chilena, ya que recién en el año 1997, con la dictación de la ley 19.519, se incorpora en la Constitución. Esto con motivo de la reforma procesal penal que entró en vigencia en el año 2000. Ahora bien, durante el debate que tuvo lugar en el Congreso Nacional, previo a la dictación de esta ley de reforma constitucional, la definición acerca de cómo se estructuraría el Ministerio Público tuvo un rol protagónico. El resultado de la discusión hizo primar la idea de la autonomía constitucional de este órgano, entre otras razones, porque la persecución penal pública debe desarrollarse con independencia respecto del poder político o del judicial. Como corolario de dicho poder, se consagran un conjunto de controles de orden político, procesal y relativos a la responsabilidad de los Fiscales, cuyo objetivo consistía en generar contrapesos a un poder de esta naturaleza. A poco andar, y pese a la existencia de los mencionados controles, se hacen presente diversas críticas que se relacionan de manera más o menos directa con la autonomía del Ministerio Público, o mejor dicho, con el ejercicio de ésta. Dentro de las observaciones se destacan las que hacen referencia al aislamiento del Ministerio Público; a su falta de coordinación institucional, particularmente con las policías; diversas críticas a las decisiones adoptadas, principalmente en relación con el ejercicio de la acción penal; falta de atención a las solicitudes de los querellantes, autogeneración de autoridades y endogamia en la selección de las mismas.

Desde este diagnóstico se plantearon diversas modificaciones a nivel legal y constitucional que podrían perfeccionar este tipo de cuestionamientos. Algunas de las propuestas que se presentaron fueron las siguientes: a) mejorar el procedimiento de selección de las

autoridades del Ministerio Público y elevar los requisitos para poder optar a dichos cargos; b) prohibir definitivamente que los períodos de duración del cargo de fiscal regional pudiera extenderse gracias a la renuncia anticipada a los ochos años de duración del cargo y la postulación al mismo cargo en otra región; c) evaluar el ejercicio de la acción penal de parte de las víctimas, incluso en aquellos casos en que el Fiscal no hubiese formalizado la investigación; e) revisar incorporar al Fiscal Nacional dentro de las autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente, entre otras.

Ahora bien, si comparamos el diagnóstico y las propuestas con el texto de la Nueva Constitución aprobado por la Convención el 4 de julio de 2022, es evidente que no se ejecutó todo lo que podría haberse realizado. De esta manera, si bien es positivo que se mantuviera la figura del Fiscal Nacional y el consecuente rechazo de la conducción de la institución por un órgano colegiado, otras regulaciones no resultan demasiado alentadoras. En lo sucesivo se mencionarán algunos ejemplos de estas últimas.

El Proyecto mantiene la autonomía constitucional lo que es correcto, entre otras razones, porque promueve la prevención -aunque no lo asegura- de la captura política de la institución. Sin perjuicio de ello, resulta criticable la ausencia de medidas para incentivar la coordinación interinstitucional, especialmente con las policías. Si bien es probable que este objetivo se perseguía al involucrar al Ministerio Público en la fijación de metas y evaluación de las policías, de aprobarse en esos términos, posiblemente conllevará descoordinación y debate entre las autoridades superiores de las policías y el Ministerio Público.

En otro orden de ideas, se propone que uno de los requisitos para la designación de los fiscales regionales, sea el haberse desempeñado previamente como fiscal adjunto

por al menos cinco años. Esto claramente ahondará el aislamiento del Ministerio Público e impedirá que candidatos externos puedan postular, profundizando las críticas sobre la autogeneración de autoridades. A esto se suma que al finalizar el período de cuatro años, el fiscal regional podrá retornar al cargo que ejercían en el Ministerio Público. La interrogante que surge es: ¿cómo se materializa dicho regreso?, ¿tendrán que crearse nuevos cargos de fiscales adjuntos para garantizar su regreso?, ¿o quiénes los reemplazaron cesarán en sus cargos? Ambas fórmulas son anómalas. La primera, porque generará un crecimiento exacerbado de la planta de fiscales adjuntos o funcionarios, y la segunda, porque el ejercicio de la función de fiscal no es de naturaleza temporal.

El Consejo General se reemplaza por un Comité del Ministerio Público, que se integra por los fiscales regionales y El Fiscal Nacional. Este último lo preside. Este organismo deberá fijar la política de persecución penal y los criterios de actuación para el cumplimiento de sus objetivos, velando por la transparencia, la objetividad, los intereses de la sociedad y el respeto de los derechos humanos. Un aspecto importante, no resuelto, es la manera cómo se adoptarán los acuerdos, si fuese la votación mayoritaria no se sabe qué sucederá en caso de empate. Esto es relevante si consideramos que actualmente existen 19 fiscales regionales y un fiscal nacional, vale decir, veinte. Por ello, resulta relevante saber cómo se resolverán dichos empates. También se presentan importantes desafíos en relación con la paridad, porque de acuerdo a la propuesta, todos los órganos colegiados deben ser paritarios.

Estos son solo algunos ejemplos que el proyecto de Nueva Constitución contempla en materia de Ministerio Público. Ahora bien, como queda en evidencia, no solo se desperdició la oportunidad de mejorar aquellos aspectos que se identificaron como perfectibles, sino que, lamentablemente, algunas de las propuestas podrían profundizar los problemas actuales.

---

# LA EDUCACI3N COMO UN PILAR DE DESARROLLO

**V́ctor Montre Águila**

Profesor Facultad de Dise1o UDD



La siguiente columna presenta cuatro temas vinculados al debate educativo en la constitución de nuestro país: libertad de enseñanza y elección de los colegios por parte de las familias, el fomento de la oportunidad para el estudiantado, la educación sustentable y la formación del profesorado. Todos los temas se relacionan con la búsqueda de una sociedad justa y desarrollada.

Tanto la actual constitución como la propuesta constitucional promueven la libertad de enseñanza, reconociendo la capacidad de actores privados y públicos en el quehacer educativo. Esta premisa era uno de los principales puntos de contradicción entre los constituyentes debido a interpretaciones ideológicas libertarias y colectivas sobre la concepción de la educación, pero que no responden a la problemática principal, ¿puede la educación privada o pública cimentar las bases para lograr transformarnos en un país desarrollado? En una escala mundial, las respuestas son múltiples. Países europeos con altos niveles de educación pública, o países como Estados Unidos, con altas tasas de educación privada. En nuestro caso, creo que el camino es reflotar la educación pública, pensando en un proceso de transformación y consolidación de los agentes y la infraestructura educativa, debido a los altos costos de inversión y la capacidad de gestionar un modelo educativo en una escala nacional con mirada de corto, mediano y largo plazo. Un segundo tema es la elección por parte de los padres, madres o apoderados sobre los colegios donde asistirán sus hijos. En la práctica no son las familias quienes eligen, sino que los colegios seleccionan al estudiantado y sus grupos familiares para ser parte de la unidad educativa. Esta “elección” está influenciada por la capacidad adquisitiva, la cercanía de colegios y liceos con rendimiento medio y alto con el estudiantado más vulnerable del país, y la capacidad de las familias de comprender la información pública sobre educación para vincularse con una unidad educativa.

Otro tema, pero desde una visión teórica, es el debate de las oportunidades y el mérito versus la capacidad de elección y la autonomía.

La evidencia ha demostrado que las sociedades no se construyen con base en el valor o valía del sujeto, sino que las oportunidades otorgadas se relacionan con el origen socioeconómico, el tipo de educación y las redes familiares-laborales que mantiene un sujeto desde su nacimiento. De esta manera, la educación debe

promocionar la capacidad de pleno funcionamiento en el sentido del acceso a salud, libertad, recursos y conocimiento para un desarrollo con autonomía e integración.

Un cuarto tema es la educación con enfoque sustentable. Es reconocido por la gran mayoría de la sociedad que nuestro planeta es finito y que sus recursos están en una constante disminución, afectando los diferentes sistemas ecológicos en una escala planetaria, y percibiendo sus efectos a través de sequías, lluvias concentradas, incendios forestales, migraciones forzadas, etc. Esta concepción no se traduce en un currículum escolar acorde a la realidad, pero que dentro de la propuesta se contempla y podría ser promovida con mayor eficacia y profundidad. No olvidemos que el panel intergubernamental de expertos sobre el cambio climático ha señalado que los posibles escenarios a futuro son migraciones forzadas entre 500 a 2.000 millones de personas en el mundo en los países menos desarrolladas y con sistemas políticos débiles. Así, cuidar la flora, fauna y recursos de nuestro territorio es una prioridad al fomentar un cambio desde una economía lineal hacia una economía circular y regenerativa.

Por último, la formación del profesorado implica comprender que los docentes presentan un proceso de aprendizaje permanente, reconociendo que la mayoría de los ingresos a pedagogía se asocia a colegios públicos y subvencionados, con bajos puntajes en la prueba de selección universitaria. Además, en los últimos años la matrícula ha disminuido debido al aumento en los puntajes de corte, las altas cargas laborales, el escaso reconocimiento social y las bajas remuneraciones. El profesorado presenta una escasa especialización a través de estudios de postgrado, producto de las condiciones laborales y constantes procesos de evaluación para categorizarse y validar su práctica docente. Por ende, es necesario repensar una nueva relación con este tipo de agente y las comunidades asociadas a la educación primaria y secundaria.

La educación es un pilar de la sociedad y debe ser comprendida como un derecho social para la población de un territorio, reconociendo la capacidad de integrar y promover un Chile solidario y consciente ecológicamente, es decir, lograr transformar nuestro país en una nación desarrollada a través de la aceptación de la propuesta constitucional o con modificaciones importantes al actual contrato social.

>> En nuestro caso, creo que el camino es reflotar la educación pública, pensando en un proceso de transformación y consolidación de los agentes y la infraestructura educativa, debido a los altos costos de inversión y la capacidad de gestionar un modelo educativo en una escala nacional con mirada de corto, mediano y largo plazo.

---

# CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

**Carmen Gloria Narváez Carrasco**  
Facultad de Ciencias de la Salud UDD



El desarrollo de las ciencias va asociado al desarrollo de la investigación. Este es el principio sobre el cual se establece gran parte del progreso de la humanidad. Sin embargo, a medida que la sociedad globalizada impone nuevos derroteros, los desafíos a los que se enfrenta esta premisa se van complejizando, y aumentan las necesidades de innovación, sobre todo desde la mirada de los ciudadanos que requieren comprender y valorar qué efecto tiene o dónde se materializa este desarrollo.

Al considerar a la innovación como parte de este engranaje se producen asociaciones inmediatas con la ciencia y la tecnología, lo que limita su comprensión desde la perspectiva individual del concepto. ¿Cómo se releva esta asociación de ideas, o qué papel juegan dentro de la nueva propuesta constitucional en Chile? En julio de 2022 la revista *Nature* publicaba una prometedora característica del nuevo texto constitucional chileno. El artículo titulado “Chile propone una nueva constitución impregnada de ciencia” hacía suponer que en la lectura de la carta fundamental se encontrarían, tal como lo indica el autor, numerosos pasajes atinentes a la ciencia, la investigación y/o la innovación científica. La afirmación impresiona y deja la sensación de una verdadera revolución en este ámbito. En el texto constitucional, sin embargo, se plantea someramente la investigación como una garantía estatal que sirve de medio para el fortalecimiento y modernización del mismo estado (Art98, Art178.1), con una marcada ética exocéntrica, que presenta específicamente el concepto de sintiencia de los animales (y, por tanto, titulares al menos de derechos morales) y derechos de la naturaleza (Art 98). Esto se encuentra en la línea del cambio de paradigma en la investigación biomédica que se dio a principios de los años 2000. Lo anterior podría ser novedoso, pero genera tensiones epistemológicas que, eventualmente, redundará en la búsqueda de legitimación del conocimiento científico. La forma en la cual este cambio de paradigma influye en los resultados de la investigación es un dilema no cubierto, ni en forma directa ni soslayadamente en el texto constitucional.

Lo anterior no deja de ser motivo de alerta, sobre todo cuando se tiene en cuenta que la Ciencia, la Tecnología, el Conocimiento y la Innovación forman parte de los elementos centrales para un desarrollo integral sostenible. Esto llama a establecer políticas estatales de amplia cobertura y duración, que consideren la evi-

dente pugna ideológica que se dará por controlar los campos y coberturas de la investigación, la ciencia, la innovación y su significado. En esta línea, aun cuando el texto constitucional garantiza la libertad de investigación, y el Estado cuenta con el deber de “estimular, promover y fortalecer el desarrollo de la investigación científica y tecnológica en todas las áreas del conocimiento”, el artículo 220 indica que las regiones autónomas serán quienes tengan competencia sobre el desarrollo de esta investigación, la tecnología y las ciencias. Dado lo anterior, se genera un nuevo desafío ya que, esta misma región autónoma deberá promover la innovación,

la competitividad y la inversión de acuerdo a sus propios conceptos y premisas, que bien pueden caer en la categoría post convencionalista y su amorfo grupo de “Ciencias” alternativas, o derechamente en el utopismo. La promesa de superar una modernidad capitalista, en la que incluso el concepto científico tecnológico debe revisarse ya no en forma metafórica, sino por medio de su transformación, genera expectativas que difícilmente han podido verse cumplidas en otros países latinoamericanos que también han hecho propias las características más progresistas, dentro de sus textos constitucionales, en materia de Ciencia e investigación.

En términos más concretos, en Chile desde hace más de dos décadas la inversión en ciencia e investigación está bajo el 0,4% del PIB. Con el cambio de paradigma que propone el texto constitucional, y sin que este haga mención de cómo se estimulará el desarrollo científico tecnológico, más allá de ser un derecho ya establecido como derecho humano, se impone necesariamente generar los espacios para la innovación como estrategia de desarrollo. Siendo esto tan trascendente, el texto constitucional sólo se refiere a la innovación, sin superar la etapa declarativa del derecho a (Art 96), quedando cabos sueltos para los marcos de referencia y así llevar esta proposición a la práctica.

Por otro lado, tal como se indica en el art 96 1, la innovación en diversos sistemas de conocimiento y la transferencia de sus aplicaciones, así como sus beneficios, deben estar disponibles o libres para poder gozar de sus bondades, lo que evidentemente se instala como el derecho social a verse favorecido por el avance científico e innovaciones asociadas, siendo la sociedad en su conjunto un sujeto de derecho. Esto podría aparejarse con la libertad de investigación, pero genera una yuxtaposición poco feliz, derivando incluso en una contradicción, si se considera el mandato del derecho social a la ciencia y sus productos “acorde a las necesidades de las personas y comunidades”, por sobre la libertad del oficio científico. Esta tensión implica, por un lado, una gran autonomía de pensamiento y, por otro, requiere abandonar un estilo ortodoxo de hacer ciencia y participar, en adelante, del cambio de sistema social desde una perspectiva política. No es un concepto claro en la magnitud de su contenido.

**>> El desarrollo de las ciencias va asociado al desarrollo de la investigación. Este es el principio sobre el cual se establece gran parte del progreso de la humanidad.**

#### **Referencias**

Texto Constitucional

<https://www.nature.com/articles/d41586-022-02069-0>Emiliano

RodriguezMegadoi: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-02069-0>

---

# CAMBIOS EN MATERIA LABORAL: ¿QUÉ RIESGOS TRAE LA NUEVA CONSTITUCIÓN?

**Jorge Ogalde Muñoz**

Vicedecano y Director de Postgrado de la Facultad de Derecho Concepción UDD



La constitucionalización de los derechos laborales se justifica en la medida que exista un amplio consenso social, de modo de dificultar su cuestionamiento o revisión, a la vez que promover su aplicación y desarrollo legislativo. En el proyecto de nueva Constitución (en adelante “el proyecto”), algunos derechos que se consignan responden a esta exigencia, pero otros no cumplen este requisito, lo que provocará dificultades. Es más, da la impresión que se incorporaron directrices que en el debate democrático (proceso legislativo), habían sido discutidas y no fueron aprobadas, y ahora quedarían estatuidas a un nivel supralegal.

Procuraremos una visión general solamente de los aspectos más controvertibles, agrupándolos en materias de derecho individual (relación trabajador-empleador) y de derecho colectivo (relación de trabajadores organizados y empleador).

### **Normas de derecho individual**

En los temas laborales individuales el proyecto lleva a nivel constitucional algunos derechos u orientaciones que estaban presentes en nuestro sistema jurídico, de modo que son novedades aparentes y no sustanciales. Se echa de menos un reconocimiento expreso a la libertad de trabajo, aplicable a empresarios y trabajadores, como se establece en el actual texto, con las consecuencias que tiene. Tampoco se entiende la decisión de prohibir el “trabajo forzoso”, ya que ello comprometerá labores que no afectan nuestros valores, como las cargas públicas o deberes que impliquen trabajos, como ser vocal de mesa.

Quizás lo más destacable del proyecto sea la consagración de la “garantía del trabajo decente”, que es un concepto con algún desarrollo doctrinario y que busca expresar lo que debería ser un buen trabajo o un empleo digno. Siguiendo ese designio, bastaría con esta garantía para comprender la mayoría de lo agregado a nivel de derecho individual, lo que, por otra parte, puede generar confusión interpretativa. También puede resultar preocupante el derecho a “condiciones laborales equitativas” y la prohibición, expresamente considerada, de “toda forma de precarización laboral”. Ambos conceptos son indeterminados y pueden transformarse en instrumentos que afecten la libertad de contratación.

Los retoques a la “justa retribución” del texto actual pueden generar problemas que estaban superados, lo que también es aplicable

a la prohibición categórica de “cualquier” discriminación laboral, ampliando la protección que estaba limitada a la discriminación “arbitraria”, en tanto equivalente a caprichosa o irracional.

### Normas de Derecho Colectivo

Se establecen derechos del sindicato sobre los cuales existe consenso y que ya están considerados a nivel legal o constitucional. No obstante, se consagra que las “organizaciones sindicales son titulares exclusivas del derecho a la negociación colectiva, en tanto únicas representantes de trabajadoras y trabajadores ante el o los empleadores”. Es decir, todo a través del sindicato, nada fuera del sindicato. Esto es garantía de poder monopólico y, probablemente, fuente de ineficiencias y corrupción en las empresas.

En el proyecto se asegura el derecho a la negociación colectiva, pero a diferencia del texto actual, sin referencia a una posible regulación legal y sin ninguna alusión a que la solución haya de ser justa ni pacífica. Actualmente, la negociación está amparada, pero no restringida, a nivel de empresa, por razones de eficiencia. Ahora se propone garantizarla a cualquier nivel “incluyendo la negociación ramal, sectorial y territorial”. En Chile no hemos tenido experiencia de estos niveles de negociación porque se ha temido -con fundamento- que pueda implicar estándares imposibles para pequeñas empresas. Se argumentará que si las pequeñas empresas no pueden solventar condiciones de trabajo decente, es preferible que no existan. Pero no se dice que aún las empresas más modestas deben cumplir con todos los derechos -legales y constitucionales- asociados al trabajo. El proyecto señala que el legislador no podrá establecer ninguna restricción a lo que se negocie y se remata con que “las organizaciones sindicales decidirán el ámbito de

intereses que se defenderán a través de ella, los que no podrán ser limitados por la ley”. Es decir, podrán negociar cualquier interés (ej. sociales, ambientales, comunitarios, incluso políticos) y a todo nivel, por ejemplo, de una comuna o de un sector de la economía.

Un silencio relevante es que no se mantiene aquella disposición que señala que ninguna ley o disposición de autoridad pública podrá exigir la afiliación a organización o entidad alguna como requisito para desarrollar una determinada actividad o trabajo, ni la desafiliación para mantenerse en estos. Se ha omitido esta expresión clásica de la libertad sindical y el vacío podría obligar a la afiliación sindical o impedir la desafiliación. Esta posibilidad no es teórica, pues el proyecto dota a los sindicatos de tal poder que pueden, de facto, transformarse en entidades que repriman o condicionen la libertad de contratación de personas naturales. No es suficiente señalar que existe la facultad de afiliarse y desafiliarse, porque sabemos que ello podría sujetarse a condiciones, incentivos y desincentivos.

La ley acota el ejercicio del derecho a huelga, la que es legal sólo por razones laborales y no por motivos que escapen al empleador (como son las huelgas por razones políticas, por razones económicas, por solidaridad u otras). Se precisa la oportunidad para ejercerla periódicamente; se requiere de aprobación formal y comprobable de los trabajadores, no por mera decisión de la cúpula sindical; tiene algunas limitantes en cuanto a no afectar los bienes, la vida, salud, medio ambiente y otras. Todo ello se elimina y nos tendremos que acostumbrar a huelgas en cualquier momento, por cualquier motivo y sin restricciones, lo que no ha existido en nuestra historia legislativa. Los trabajadores ni siquiera podrían acordar un período de tregua o comprometer el no uso de la

huelga, en tanto derecho irrenunciable. La ley sólo podrá limitarla excepcionalmente con el fin de atender servicios esenciales cuya paralización pueda afectar la vida, salud o seguridad de la población. ¿Y si afecta a la naturaleza, a los animales, a la economía de todo el país? ¿Y si implica violencia y daños? Toda huelga será siempre legítima. Los partidarios de una huelga de este tipo sostienen que se debe confiar en que los trabajadores la usarán con prudencia. ¿Se podrá confiar en ello?

Algo novedoso y sin parangón a nivel constitucional: “Trabajadoras y los trabajadores, a través de sus organizaciones sindicales, tienen el derecho a participar en las decisiones de la empresa. La ley regulará los mecanismos por medio de los cuales se ejercerá este derecho”. Implica un subsidio al sindicato, ya que se erige en la única vía, nada menos que del máximo nivel posible de cogestión. Y deja varias preguntas: ¿Qué límite tendrá la participación sindical en las decisiones de la empresa? ¿Será lo que el sindicato decida? Esta invención tiene una amplitud y nivel francamente osados, sólo comparable a Venezuela y Bolivia que, por cierto, y a diferencia de nuestro proyecto, lo acotan a empresas estatales. Y, ciertamente, en ninguna parte se otorga en forma exclusiva a los sindicatos.

En suma, el modelo de relaciones laborales que se nos propone a nivel individual -y pese a errores de formulación, exceso de promesas y sensibles omisiones- podría ser aceptable. Pero no lo es en su expresión colectiva y se aleja de aquél en que el motor de desarrollo está basado en la libertad, que es el único que ha demostrado eficiencia en lograr prosperidad y desarrollo.

---

# LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL O EL POSTMODERNO PROMETEO

**Patricio Oliva Mella**

Coordinador de Investigación Facultad de Ciencias de la Salud UDD



El reconocimiento de los problemas conceptuales de la propuesta constitucional es transversal y proviene desde fuentes académicas, políticas y sociales. Pero esto ¿deriva de la negligencia intelectual de sus constructores?. O más bien ¿representa el epítome de un periodo en el que los principios de la modernidad se han diluido en la nación?

La propuesta surge como una respuesta política frente a demandas específicas expresadas en manifestaciones sociales. Inicialmente se efectuó por medio de marchas, y derivó en revueltas delictivas y violencia anómica, cuya acción y discurso se aproximaban a los sueños de Bakunin. Los conceptos que sostenían la revuelta social mutaron desde la solicitud de un potencial estado de bienestar keynesiano a la necesidad de reemplazar el modelo económico y cuestionar las instituciones modernas desde sus cimientos.

La asamblea constituyente resultante promovió una semántica que evidenció su distancia con la institucionalidad moderna, primando en ella movimientos improvisados y articulados por medios virtuales. Esta expresión, propia de la subpolítica, se institucionaliza rápida y caóticamente dentro de una cosmovisión althusseriana. El resultado de ello se refleja en una propuesta extensa y miscelánea, que intenta conjugar ideas que nacieron en las primeras manifestaciones, con otras de tipo progresistas y altamente sectoriales surgidas de los grupos de interés predominantes.

El conflicto con la modernidad tradicional se observa en el texto por medio de antinomias, sustituciones y agregaciones conceptuales poco orgánicas. En el primer caso, tenemos la relativización de las estructuras políticamente seculares. Ya en el artículo 1 se enuncia que *Chile... Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico*. En esta sentencia resaltan elementos emergentes como la ecología profunda con otros que derivan de principios del siglo XX. La plurinacionalidad es un ejemplo de lo último, eventualmente rescatada de las constituciones bolivianas y ecuatorianas, pero cuyos orígenes se remontan a una Unión Soviética que asociaba a la burguesía con la nación. Con posterioridad el concepto fue utilizado en la dictadura de Tito en Yugoslavia y, a pesar de su antigüedad, es revisitada como una característica inédita y progresista.

Las contradicciones no se detienen con la presentación entre lo emergente y lo anacrónico, sino que se extienden a concepciones estructurantes. Lo anterior sucede en el artículo 3, que dice: *en su diversidad geográfica, natural, histórica y cultural, forma un territorio único e indivisible*, presentando una diversidad multidimensional, a la que se le adiciona la concepción de multinacionalidad interna en el artículo 2. La unicidad e indivisibilidad quedan relativizados a interpretaciones que el texto no determina con suficiencia.

Las contradicciones conceptuales sobre la propuesta política que entrega el texto se observan, por ejemplo, en el artículo 151, que dice: *la democracia se ejerce en forma directa, participativa, comunitaria y representativa*. Las actuales democracias son representativas y consisten en que los gobernantes elegidos deciden en nombre de los ciudadanos, como sucede en Chile. La democracia directa tiene un sentido que roza el romanticismo histórico, dado que se utilizaba en ciudades-estados del siglo XII como Florencia, aunque también se aplicaba en la Grecia clásica. Estas democracias representan una forma diferente de gobierno, y si se ideó una solución a esta contradicción, el texto no lo explicitó.

Pero no sólo se identifican antinomias. También se visualizan sustituciones de estructuras propias de un estado moderno por otras emergentes. La idea de un presidencialismo con bicameralismo asimétrico es un ejemplo de lo anterior, eliminando en el proceso

al Senado (artículo 254) y confrontando el presidencialismo característico con una propuesta inédita que incorpora incertidumbre a un sistema que no ha operado bajo dicha figura. Si bien el bicameralismo asimétrico se observa en otros países con sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, no se conciben en sistemas presidenciales.

Este proceso de sustitución institucional se observa también en la reconfiguración del Poder Judicial (artículo 327), sobre todo porque se degrada a la denominación de sistemas de justicias, con lo que se desestructura la simetría con el poder legislativo y ejecutivo. La justicia actual compartiría espacio con justicias indígenas, atomizando una concepción que debe ser particularmente clara para su funcionamiento.

En lo referido a las agregaciones conceptuales se observan microtemáticas multidimensionales, algunas de las cuales responden a discusiones asentadas en el universo simbólico nacional, y otras a un utilitarismo

efímero. En el primer caso tenemos un ejemplo en el artículo 18.3, que le otorga la titularidad de derechos a la naturaleza, abordando de forma enfática e imaginativa las derivaciones ecológicas de la sociedad del riesgo. Las utilitaristas se encuentran en el artículo 90, estipulando una educación digital universal que responde a una lógica propia de un fenómeno epocal, urbano y difícilmente aplicable.

Ante las preguntas iniciales podemos responder que el concepto de la modernidad tradicional no solamente es cuestionado en el texto, sino que se intenta reconstruir un Estado con características postmodernas en sus ideas emergentes, pero también se retorna a conceptos políticos históricamente obsoletos. La articulación resulta intelectualmente extraña, adolece de integración y se adecúa a una conceptualización oníricamente líquida. Este postmoderno Prometeo tensiona incluso el concepto de la modernidad tardía.

## **Referencias**

Propuesta Constitución Política de Chile 2022. URL [chileconvencion.cl](http://chileconvencion.cl)

---

# ¿TENDREMOS MÁS Y MEJOR SEGURIDAD CON LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN?

## Marisol Peña Torres

Profesora Titular de Derecho Constitucional e integrante del Centro de Justicia Constitucional de la UDD



A la hora de preguntarnos por qué una Constitución debe regular materias relativas a la seguridad y a la defensa, podemos responder diciendo que el Estado es el único al que se le reconoce el monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de un territorio determinado. Pero, también, debe considerarse que las amenazas y riesgos son permanentes. De hecho, van mutando y, muchas veces, se agravan desde el punto de vista de sus características y efectos sobre la población, como ocurre con el crimen organizado, el narcotráfico y el despliegue impresionante de armamento en poder de personas y grupos determinados.

Un Estado donde los órganos sólo pueden ejercer las competencias que expresamente les ha conferido la Constitución o la ley debe regular adecuadamente las funciones de las instituciones armadas y policiales llamadas a ejercer, en su representación, el monopolio legítimo del uso de la fuerza.

La propuesta de Carta Fundamental elaborada por la Convención Constitucional, en lo que a seguridad y defensa se refiere, disminuye las garantías de imparcialidad con que las fuerzas armadas y policiales deben contar para el ejercicio de sus funciones. Pero, además, puede llegar a afectar los niveles de seguridad que ya son precarios en nuestro país. Y ello, aun cuando se asegura a todas las personas el derecho a vivir en entornos seguros y libres de violencia (Art. 53).

Así, las Fuerzas Armadas no podrán tener ningún tipo de incidencia en materias de seguridad interna. Sólo podrán intervenir ante agresiones de carácter externo que comprometan nuestra soberanía, independencia o integridad territorial, además de colaborar con la paz y seguridad internacional (Art. 299.1). ¿Cuál será, entonces, el fundamento constitucional de su aporte al desarrollo a través de la política espacial, de la política de fronteras interiores o del desarrollo del mar presencial?

Una excepción a la imposibilidad de que las Fuerzas Armadas participen en el manejo de situaciones de seguridad interna podría darse en los estados de excepción constitucional, pero con una importante salvedad: “Las Fuerzas Armadas y policías deberán cumplir estrictamente las órdenes de la jefa o jefe del estado de excepción a su cargo” (Art. 303.4). Es decir, nunca más un jefe de la

defensa nacional podría estar a cargo del manejo de un estado de excepción, como ha ocurrido hasta ahora brindándonos garantías de profesionalismo y eficacia. Y aun cuando se trate del estado de sitio que se declarará en caso de conflicto armado interno.

A lo anterior se une el hecho de que “la ley regulará el uso de la fuerza y el armamento que pueda ser utilizado en el ejercicio de las funciones de las instituciones autorizadas por esta Constitución” (Art. 295.2). ¿Tendrá en cuenta el legislador que la capacidad disuasiva del Estado frente a eventuales amenazas externas depende, en gran medida, de la potencia y capacidad de nuestro armamento? Y, en el caso de las policías, ¿qué ocurriría si por ley se autorizara que sólo pueden utilizar balines de goma para cumplir su misión de garantizar la seguridad pública?

Por otra parte, desaparece el capítulo específico que regula actualmente a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. La propuesta que se plebiscitará las incluye dentro del capítulo referido al Poder Ejecutivo, poniendo especial acento en la subordinación de estos órganos al Presidente de la República.

El Presidente asumirá la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas ya no sólo en tiempos de paz, sino que también en caso de guerra. Tendrá facultades para disponerlas, organizarlas y distribuirlas para su desarrollo y empleo conjunto ((Art. 287 letra i)). Le corresponderá, asimismo, la conducción de la defensa nacional (Art. 298.1) como también de la seguridad pública (Art. 296.1).

Es claro entonces, que las Fuerzas Armadas y las Policías estarán sometidas a la autoridad del Presidente de la República, no del orden institucional, considerando que ambas cosas no son lo mismo, como lo demuestra la desafortunada experiencia de Venezuela. Entretanto, el Presidente designará libremente a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del Estado Mayor Conjunto (Art. 287 letra j)). También los removerá, al igual que a los integrantes del alto mando policial, sin expresión de causa (art. 287 letras j) y k)). La pregunta obligada es: ¿qué asegurará que el Jefe del Estado no

descabece los altos mandos militares y policiales si no siguen los dictados del gobierno de turno? Desparece, entonces, el delicado equilibrio que hasta hoy suponía que las máximas autoridades de las Fuerzas Armadas y de Carabineros fueren designadas de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exigen para tales cargos. Este logro, obtenido en la reforma constitucional del año 2005, ha estado unido a la exigencia de que, para llamar a retiro a las mismas autoridades, se exige la dictación de un decreto supremo fundado, además de informar previamente a la Cámara de Diputados y el Senado.

Como es fácil advertir, no se trata de desconocer la autoridad jerárquica del Presidente de la República sobre las fuerzas armadas y policiales, que ya existe en cuanto aquel es la cabeza de la administración del Estado, de la cual dichos cuerpos forman parte. Sólo nos preguntamos si la propuesta de nueva Constitución abre el camino para que la política se introduzca en los cuarteles impidiendo que los objetivos de brindar seguridad a la población y de dar eficacia al derecho, se orienten exclusivamente a la población y no al cumplimiento de los objetivos de un programa de gobierno determinado.

**>> Un Estado donde los órganos sólo pueden ejercer las competencias que expresamente les ha conferido la Constitución o la ley debe regular adecuadamente las funciones de las instituciones armadas y policiales llamadas a ejercer, en su representación, el monopolio legítimo del uso de la fuerza.**

---

# MOMENTO CONSTITUCIONAL

**Jonás Preller Roldán**

Académico Facultad de Comunicaciones UDD



En la década del 60 Mc Luhan desbordó las teorías de la comunicación al publicar *Understanding of Media: The Extensions of Man*, libro ícono que contiene la también célebre frase: “el medio es el mensaje”. Con ello introdujo un elemento adicional a la tradicional tríada informativa de emisor, receptor y feedback.

El filósofo canadiense sumaba ahora el medio-soporte como un elemento que de por sí comunicaba. Su importancia no estaba dada solamente por el puntal donde las personas se informaban ni el mensaje que éste emitía; su relevancia también estaba en el papel que cumplía en la sociedad como un catalizador de emociones, conversaciones, disrupciones y cambios. Forma y fondo. 40 años antes el jurista alemán Carl Schmitt -más recordado por su adhesión al nazismo que por su aporte a la teoría constitucional- publicaba *Teoría de la Constitución*, un libro que, junto a otros, no sólo fue una crítica abierta a la República de Weimar y la Constitución que impulsó en 1919, sino también sentó bases irrefutables a la discusión constitucional que marcaría al mundo durante ese siglo y el que vivimos.

Schmitt plantea que toda Constitución debe ser reformada cuando pierden legitimidad ante el pueblo que busca aunar, cuando ya no satisfacen las crecientes demandas ciudadanas o cuando cambian los valores que la inspiraron. En definitiva, cuando el instrumento, el soporte pierde su valor. El autor nunca dudó de la necesidad de un cuerpo legal de una “unidad determinante” que agrupe a la sociedad que busca inspirar. Era el medio que perdía validez, no su base sustantiva. La Constitución, como soporte jurídico podía ser cuestionado, tensado, pero nunca deslegitimado. Forma y fondo.

El debate constitucional en Chile no se inició en octubre de 2019 -plantear ese reduccionismo carece de sentido- ni en 2005 con el conjunto de reformas impulsadas por el Presidente Lagos. Este debate se inició, como en toda tensión política, desde que la ciudadanía vio que ese cuerpo jurídico ya no lo representaba.

Esta legítima duda trasciende al origen del texto vigente, a su grupo redactor o a quién la firmó por última vez. Este debate, como todo en la política, nunca se detuvo, pero como toda tensión que se extrema hasta el máximo, en algún momento se rompe.

Los derechos sociales, la capacidad de acceso, la seguridad, el Estado de Derecho, los conflictos en la Araucanía, el rol del Estado

y la subsidiaridad de éste, son debates que hace años han estado presentes en nuestra discusión diaria, haciendo ver, cada uno desde su vereda, cómo las necesidades, las aspiraciones y demandas sociales cambiaban cada día.

Nadie duda de nuestra nacionalidad, de nuestros valores, de lo que significa vivir en la sociedad que hemos construido ni en la manera que se había hecho. La tensión estaba dada en el contexto histórico, en los cambios del país los últimos 30 años y en cómo este éxito había abierto nuevas necesidades.

Por lo mismo, es difícil tratar de dilucidar ahora qué representa el Apruebo o Rechazo que concita la propuesta de la Reforma Constitucional emanada hace algunas semanas. Es difícil agrupar ambas facciones sólo en dualidades políticas o partidistas, es complejo tratar de dividirlos entre conservadores y liberales o incluso tratar de examinar edades, vivencias y realidades, cuando parece existir coincidencia en que el momento es el importante, que el debate se instaló y que el rol que cada uno asuma en este juego político podría marcar una diferencia.

Chile entró en un “Momento Constitucional” donde la sociedad inspira un nuevo texto o reformas al vigente; las banderas

de Apruebo o Rechazo para reformar dan cuenta de esto. Por lo mismo, tratar de levantar esa cautivadora corriente negacionista al respecto aporta poco al debate.

Octavio Paz asegura que la historia de la edad moderna nos demuestra que hay dos clases de revoluciones: aquellas que son consecuencia del desarrollo (tanto el histórico, económico y social, así como el cultural) y cuyo ejemplo más concreto es la Revolución Francesa; y aquellas otras revoluciones que estallan, justamente, por la inexistencia de estos avances.

Es claro que el momento de Chile se circunscribe más al primer grupo, por lo que el escenario actual no debe nublar la ilusión de una necesidad de impulsar reformas que conciten apoyo, ganancia social y, sobre todo, acuerdos.

Sólo se puede tener una Constitución si está validada, legitimada y reconocida por el pueblo que busca sostener e inspirar, más allá del plebiscito que la medie, que tiene la tentación de responder más a pulsiones que a reflexiones.

Por lo mismo, nos guste o no, el debate constitucional en Chile se extenderá con creces al 4 de septiembre. Así como el tiempo, las reformas y la historia, son corrientes ineludibles.

**>> Sólo se puede tener una Constitución si está validada, legitimada y reconocida por el pueblo que busca sostener e inspirar, más allá del plebiscito que la medie, que tiene la tentación de responder más a pulsiones que a reflexiones.**

---

# LA DEMOCRACIA DIRECTA NO ASEGURA UNA MEJOR DEMOCRACIA

**María Paz Raveau Morales**

Investigadora de FARO UDD



**T**odos queremos una mejor democracia. Pero ¿significa ello que debe haber más participación, o participación directa? Hoy en día, la mayor parte de las democracias son representativas, esto es, un grupo de personas elegidas por la ciudadanía toma las decisiones. En contraste, la democracia directa plantea que las decisiones las tome la ciudadanía, sin mediación de representantes. La nueva propuesta constitucional contempla un capítulo – el IV – dedicado exclusivamente a la participación democrática. Dicho capítulo contiene 13 artículos, el primero de los cuales sostiene que “en Chile, la democracia se ejerce en forma directa, participativa, comunitaria y representativa”. A lo largo del capítulo se mencionan distintos mecanismos de democracia directa, tales como iniciativas populares de ley, audiencias públicas, consultas públicas, y deliberaciones ciudadanas. Nos enfocaremos en este último punto, si bien las conclusiones generales son extensibles a cualquier forma de participación.

El ejercicio de la democracia deliberativa se sustenta en la legitimidad que ésta otorga, para algunos mayor que la que confiere la mera agregación de preferencias mediante el voto. Este aumento en legitimidad se debe, o bien al consenso que debiera producirse cuando personas libres e iguales deliberan sin coacción externa o interna, o bien a que la deliberación en sí misma es el proceso por el cual se forma la “voluntad popular” (término que también recoge la nueva propuesta constitucional). Otros sostienen que la deliberación es una mejor instancia para compartir información y superar la racionalidad limitada de la reflexión individual. Ello pensando en la deliberación como un medio para la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo, se han alzado también muchas críticas a la democracia deliberativa, algunas de ellas por la utopía de sus supuestos teóricos. En este sentido, la necesidad de contar con individuos igualmente capaces de deliberar y bien informados choca con la evidencia en el campo de la ignorancia pública. Otras críticas conciernen el *trade-off* entre alcanzar el consenso y respetar el pluralismo, y otras se refieren a los efectos de polarización de grupo y a los altos costos de transacción involucrados en decisiones grupales. Hoy en día, la democracia deliberativa es un campo de estudio en sí mismo, con defensores y detractores, con literatura teórica y empírica.

Los argumentos anteriormente expuestos – a favor y en contra – reconocen algo fundamental: la democracia deliberativa, tal como cualquier otra forma de participación política, tiene un objeto, que es la acción colectiva. Dicho de otra forma, un proceso deliberativo debe estar orientado a un propósito específico, a resolver un problema que atañe a la comunidad. Es importante tener esto en cuenta, porque otra línea de argumentos a favor de la democracia deliberativa se enfoca en los *by-products*, tales como la mejora de las cualidades morales e intelectuales de los participantes, y el aumento de la amistad

cívica. Sin embargo, el ejercicio de la democracia debe estar orientado a un propósito, no se trata sólo de un recurso educativo. En este sentido, no se debe confundir el medio con el fin: la participación – en cualquier de sus formas – es un medio, pero el fin es la acción colectiva.

Por lo mismo, no debe olvidarse que la calidad del mecanismo participativo incidirá en el resultado de este. La democracia deliberativa es atractiva porque involucra más a la gente, pero su resultado no es *necesariamente* mejor que el de otros mecanismos de participación. Tampoco es necesariamente peor. Ello dependerá de muchos factores, quizás principalmente de un diseño cuidadoso del proceso participativo (organización, educación cívica, deliberación, sistematización), y de los costos involucrados en tiempo y en diseño.

En Chile, las deliberaciones ciudadanas como mecanismo de participación popular cobraron visibilidad con los cabildos organizados en el proceso constituyente de la presidente Bachelet, en 2016. Posteriormente se realizaron ejercicios deliberativos de variado foco y envergadura, como “Tenemos que Hablar de Chile” o “El Chile que Queremos”. El nuevo proceso constituyente incorporó

también una fase participativa con cabildos ciudadanos. Este último, sin embargo, no aprendió de las lecciones metodológicas de sus predecesores, por lo cual su aporte a la discusión constitucional es - en el mejor de los casos - difícil de comprobar.

El texto constitucional pone el énfasis en asegurar la participación y deliberación ciudadana. A través de los distintos artículos, el texto parece más interesado en la participación per se que en el objetivo de esta. Asimismo, calla respecto a la evaluación de los procesos participativos, y a la conveniencia de los mecanismos de democracia directa. No debemos olvidar que la participación es un medio, no un fin.

**>> El ejercicio de la democracia debe estar orientado a un propósito, no se trata sólo de un recurso educativo. En este sentido, no se debe confundir el medio con el fin: la participación – en cualquier de sus formas – es un medio, pero el fin es la acción colectiva.**

---

# ¿QUÉ SE APRUEBA CUANDO SE APRUEBA?

**Gonzalo Rioseco Martínez**  
Decano Facultad de Derecho UDD



Parafraseando el título de un célebre poema del poeta Gonzalo Rojas, y aprovechándome de su poderosa fuerza expresiva para llamar la atención, mi intención es arrojar algunas luces respecto a un problema del texto constitucional propuesto, que lo recorre y cruza por completo. Este es la superabundancia de conceptos abiertos, vagos o muy imprecisos, incluso vacuos, que impiden aquilatar certeramente su contenido y que, por lo mismo, transforman la decisión de aprobar en un albur, en un acto de ciega fe o, peor aún, en un salto al vacío. Sin duda, de ser aprobado el proyecto esta deficiencia será fuente de innumerables problemas de interpretación, con todas las perniciosas consecuencias que ello implica.

Todo abogado sabe que si un texto normativo, por su vaguedad, permite dos o más soluciones interpretativas, esas interpretaciones, tarde o temprano surgirán, serán planteadas en estrados según la conveniencia de las partes que intervengan y habrán de ser los órganos que ejercen jurisdicción los que, mediante un largo proceso, irán decantándolos y precisándolos. Ello tampoco resulta tranquilizador, dada la configuración que el proyecto de Constitución da a lo que llama “Sistemas de Justicia” y al omnímodo “Consejo de la Justicia”.

La incertidumbre se ve agravada por la omisión en las Actas de las Sesiones de la Convención Constituyente de los debates y discusiones que tuvieron lugar en su seno. Revisadas aleatoriamente, poco más de 10 de las 110 Actas de las sesiones del Pleno disponibles en el sitio web de la convención, sorprendiendo que en todas se limitan a señalar los nombres de los convencionales que intervinieron, pero sin consignar el contenido de sus intervenciones. Esta situación que, amén de contravenir, sino la letra, el espíritu de las normas del Reglamento de la Constituyente en materias referentes a la publicidad y transparencia de los actos del organismo, nos priva de un valioso elemento de interpretación de sus normas.

Mi crítica la hago consciente de la tesis Hartiana de la textura abierta del derecho, pero claro y convencido que no conviene exagerar este verdadero sino de las normas jurídicas, más allá de lo inevitable que impone la naturaleza lingüística de las mismas.

Así, si bien la utilización de conceptos indeterminados o abiertos en el derecho resulta inevitable y hasta beneficiosa en algunos casos, pues permiten dar plasticidad a las normas, no conviene ir más allá del mínimo estrictamente indispensable. Particularmente, quizás, tratándose de un texto constitucional, dado que entre las funciones más importantes que le corresponden es, precisamente, limitar los poderes de la autoridad pública y establecer las garantías de los individuos frente a ésta. Resulta imposible exagerar la importancia de estas funciones, pues no hay que olvidar que la entidad que tiene la mayor capacidad y posibilidad de infringir mayores y más graves abusos contra los particulares, es siempre el Estado, por su propia envergadura. No por nada Hobbes caracteriza al Estado como un monstruo marino, el Gran Leviatán, de tal suerte que el individuo, si no cuenta con sólidas garantías, queda absolutamente inerte. La historia es pródiga en ejemplos y ni siquiera es necesario remontarse mucho en el tiempo. La superabundancia de conceptos indeterminados o abiertos atenta contra la idea misma de norma, y como ordenación de la conducta y la extrema laxitud termina siempre siendo complaciente al poder.

Sin ánimo exhaustivo, sino únicamente para ejemplificar el uso de estos conceptos abiertos en el proyecto de Constitución, podemos indicar los siguientes:

Conforme al artículo 311 de la Propuesta de Nueva Constitución, “La función jurisdiccional debe ejercerse bajo un enfoque interseccional”, en tanto que el artículo siguiente prescribe en su inciso 1° que “La función jurisdiccional se regirá por los principios de paridad y perspectiva de género”, agregando en su inciso 3° que “Los tribunales, cualquiera sea su competencia, deben resolver con enfoque de género.”.

En síntesis, en lo futuro los jueces ya no habrán solamente de fallar conforme las leyes vigentes, sino también bajo un “enfoque interseccional” y siempre con “enfoque de género”

Pero, ¿qué significará concretamente esto? ¿queda el juez facultado para realizar en sus fallos una interpretación “correctiva” de los textos legales? Muchas son las interrogantes que surgen y es natural que así sea, pues conceptos extrajurídicos tales como “enfoque interseccional” y “enfoque de género”, entre otros, han

surgido más o menos recientemente. Quizás, por lo mismo, no han decantado aún en un corpus de ideas más o menos consolidado, con contornos claros a las que podamos asirnos, conviviendo dentro de estos enfoques desde posiciones moderadas hasta algunas tan extremas, que ya se encuentran divorciadas del más elemental sentido de realidad.

Otro ejemplo lo encontramos en el artículo 78 de la Propuesta de Nueva Constitución donde, luego de reconocer el derecho de propiedad, se establece sujeto a algunas limitaciones, entre otras, su “función ecológica”. Pues bien, ¿cuál o qué es “función ecológica” de la propiedad, que viene a limitar la propiedad o, mejor dicho, a redefinir sus límites?

Tal como lo han dicho los propios convencionales constituyentes autores de esta iniciativa (Iniciativa Convencional Constituyente 764, 1º de febrero de 2022), “[...] la función ecológica vendría a ser un concepto jurídico para entender las funciones ecosistémicas (término científico), lo cual quiere decir que aquel que tenga propiedad sobre bienes naturales tendrá una obligación de “usar, gozar y disponer del bien de una manera en que no se alteren significativamente sus funciones ecosistémicas” (Idem). Y añaden que “de esta manera, la función ecológica de la propiedad corresponde al límite que como sociedad debemos fijar para evitar que el uso y goce privado de una cierta propiedad genere un impacto negativo a la naturaleza...”.

Ahora bien, partiendo de la base que TODA actividad humana (incluso la que imaginamos

más inocua) genera impacto ambiental, las diferencias a este respecto entre actividades serían sólo cosa de grado (gran impacto –mínimo impacto). ¿Hay alguien que pueda sentirse tranquilo y tener confianza que, finalmente, bajo este expediente de la “función ecológica” como límite al derecho de propiedad, no se cometan o intenten cometer, atentados contra las más esenciales facultades del dominio? El problema es que, aprobando un proyecto que contiene conceptos tan vagos, estamos creando la herramienta para hacerlo. Y los ánimos refundacionales, revanchistas y abiertamente hostiles a las actividades productivas, por lo menos las que se desarrollan a gran escala, no permiten confiar en que dichas herramientas caerán en buenas y razonables manos. El mismo artículo 78, ahora en su inciso 4º, establece que en el caso de ser expropiado, “el propietario siempre tiene derecho a que se le indemnice por el justo precio del bien expropiado.”, innovando, a lo menos formalmente, respecto de lo preceptuado sobre el particular en la Constitución hoy vigente, que establece que el propietario tiene derecho a ser indemnizado “por el daño patrimonial efectivamente causado” en caso de expropiación.

Pues bien, ¿qué es lo justo?, ¿cual es el “justo precio del bien expropiado”? Gran pregunta. Si al hablar de precio justo no se dijera nada distinto a la regla actual, cómo juraron unos y perjuraron otros, ¿por qué entonces se empeñaron tanto en cambiar la redacción?. “Al buen deudor no le duelen prendas”, dice el Quijote. Descartado que el cambio haya simplemente buscado una mayor elegancia estilística, la única explicación posible es que los constituyentes

pensaron que el “justo precio” podría no ser equivalente a una indemnización por todo el daño patrimonial efectivamente causado. Lo demás es ingenuidad.

Así las cosas, ¿Quién podría asegurar que no se reflotarán viejas tesis o crearán nuevas, en que el precio justo podría incluso significar que fuera el expropiado quien terminara pagando, y no el Estado que lo privaba del bien? Fecunda es la imaginación de los juristas.... Y que no se diga que exagero, pues hay precedentes históricos: esta fue la tesis de las “utilidades excesivas” que enarbó el Estado cuando nacionalizó la gran minería del cobre.

Todo lo dicho resulta, en cierto modo, paradójico, si se tiene en cuenta que al principio del proceso se planteó la necesidad del uso de un lenguaje claro, para que toda la ciudadanía, o al menos la mayoría de ella, y no sólo los operadores jurídicos, pudiera entender la nueva Constitución. Loable idea, pero superficial la forma en que se aborda, desde que omite que la claridad de un texto no depende puramente de privilegiar un lenguaje llano. Y una sintaxis adecuada. El lenguaje es la forma de expresión de las ideas, y si éstas son confusas, torpes o derechamente falsas, ninguna forma de expresarlas las redimirá de ese, su pecado original. De ahí que muchos no puedan permitirse ser claros, pues dejarían en evidencia ya su pobreza y confusión de ideas, ya la falta de honestidad de las mismas.

En síntesis, pienso que, en este aspecto, los convencionales pudieron reiterar conceptos ya asentados en nuestro país para aprovechar el acervo constitucional que hemos construido en todos estos años. Al decidir no hacerlo, adoptaron un camino lleno de incertidumbres innecesarias, solamente para satisfacer un injustificado ánimo refundacional, basado en sesgos ideológicos radicales de unos y posiciones personales odiosas y revanchistas de otros, más que en el bien común y el desarrollo de Chile.

**>> Si un texto normativo, por su vaguedad, permite dos o más soluciones interpretativas, esas interpretaciones, tarde o temprano surgirán, serán planteadas en estrados según la conveniencia de las partes que intervengan y habrán de ser los órganos que ejercen jurisdicción los que, mediante un largo proceso, irán decantándolos y precisándolos.**

---

# LOS PROCESOS CONSTITUYENTES EN NUESTRA HISTORIA REPUBLICANA

**Montserrat Risco Parada**

Profesora investigadora de Faro UDD



Los procesos constituyentes en la historia de Chile han estado marcados por momentos de tensión y crisis política. Aún así, inunda en la historiografía el “mito del excepcionalismo chileno”, fundado en el siglo XIX, que supone que nuestro país ha sido un oasis de estabilidad y orden en el contexto latinoamericano. La verdad es que podemos encontrar quiebres institucionales a lo largo de nuestra historia: las guerras civiles de 1829 y 1891, los golpes de 1924-1925 y 1973 y la revolución de octubre de 2019. Todos han terminado con proyectos de una nueva Carta Fundamental. El panorama latinoamericano es similar y abundan los proyectos y cambios constitucionales frente a escenarios de desestabilidad social y política. En los últimos 40 años encontramos nuevas constituciones en prácticamente todos los países del Cono Sur.

El triunfo de los pelucones sobre los liberales en la batalla de Lircay en 1830 dio paso a la llamada República Conservadora, que se extendió entre 1831 y 1861, marcada por el fuerte presidencialismo que establecía la Carta de 1833 y por la impronta de Diego Portales en aquella década.

En 1891 se gestó un Congreso Constituyente, que sesionó por 4 meses y 3 días entre abril y julio de ese año. Había sido convocado por el presidente José Manuel Balmaceda, por lo que tras el triunfo del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en los campos de batalla, el proyecto no prosperó. Se impuso un parlamentarismo a la chilena, que ya se había desarrollado y expandido mediante diferentes reformas y prácticas políticas viciadas.

Sin embargo, el parlamentarismo no aguantaría mucho tiempo y el clima de crisis, la “cuestión social”, sumado a la irrupción de la oficialidad joven del Ejército que demandaba mejoras gremiales, provocó un terremoto constitucional. Luego del Ruido de Sables, en que jóvenes militares hicieron sentir su descontento frente al actuar de los diputados que discutían su propia dieta parlamentaria, el Congreso cerró sus puertas de manera intempestiva. El 11 de septiembre de 1924, liderados por Carlos Ibáñez del Campo, se estableció una Junta Militar, a la cual respondió la conformación de una Junta de Gobierno, tras la renuncia del presidente Arturo Alessandri Palma.

**>> Las demandas ciudadanas requerían respuestas institucionales, de las cuales era posible contemplar una modernización a la Carta Magna, manteniendo el ordenamiento que por décadas había puesto a Chile en la senda del progreso.**

El rol de Alessandri como Presidente no terminaría ahí, ya que el 23 de enero de 1925, tras la caída de la Junta Militar, fue llamado por la ciudadanía y los dirigentes políticos y castrenses. En ese momento, emprendió una tarea mayor: elaborar una nueva Constitución. Se realizó a través de una Comisión Consultiva, con 122 integrantes elegidos exclusivamente por el Mandatario. De ahí que la Constitución de 1925 sea conocida por su carácter presidencialista y, sobre todo, por su sello alessandrista.

Entre 1932 y 1973 podemos encontrar el periodo clásico de la democracia chilena en el siglo XX. Si bien el texto constitucional de 1925 fue aprobado en julio de ese año y plebiscitado favorablemente en agosto, su puesta en marcha efectiva no se dio hasta el retorno del mismo Alessandri a la presidencia en 1932.

Como todos los textos constitucionales, el de 1925 no estaba escrito en piedra. Eduardo Frei Montalva lideró grandes reformas con su “Revolución en Libertad” en los agitados años ‘60, una de ellas siendo precisamente una reforma constitucional. La Constitución se estaba agotando y había signos de que requería modificaciones a la altura de los nuevos tiempos.

Quizá, el quiebre institucional de 1973 es la muestra más clara de aquello: ante una crisis global de la sociedad, la clase política y la

ciudadanía ya habían recurrido a todas las soluciones jurídicas posibles. El Gobierno Militar se propuso la “reconstrucción nacional”, como explicitó en su Declaración de Principios del 11 de marzo de 1974. Entre otras tareas, esto se tradujo en la redacción de una nueva Constitución, a través de un grupo de expertos constitucionalistas que darían vida a la Comisión Ortúzar. Las Actas Constitucionales, fruto de las reuniones de trabajo, fueron presentadas a la ciudadanía a través de la prensa, antes de que el texto fuera sometido a plebiscito en septiembre de 1980, con un resultado ampliamente favorable. Al igual que las otras constituciones, esta ha sido modificada, pero es la única que ha sido sometida a plebiscito.

Por tanto, el impacto que generó la revolución de octubre de 2019 no fue el subsecuente Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución del 15 de noviembre. La experiencia chilena da cuenta que en momentos de crisis han surgido procesos constituyentes, al igual que en diferentes países latinoamericanos. Las demandas ciudadanas requerían respuestas institucionales, de las cuales era posible contemplar una modernización a la Carta Magna, manteniendo el ordenamiento que por décadas había puesto a Chile en la senda del progreso. No obstante, una ola de violencia y vandalismo inundó las calles, y el excepcionalismo chileno parecía confirmarse más como mito que como realidad.

---

# INNOVACIÓN Y AMBIGÜEDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE EN EL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

**Isabel Rodríguez Aranda**

Directora Carrera Ciencia Política y Políticas Públicas Facultad de Gobierno UDD



Se ha celebrado mucho por distintos actores el hecho que el nuevo texto constitucional, que será votado por la ciudadanía el próximo 04 de septiembre, incluya aspectos de la política exterior del país. Incluso se ha innovado incorporando en los principios generales que guían la política exterior de Chile temas de género, respeto a la naturaleza, justicia social, promoción de los DDHH, así como el respeto y promoción de los derechos de los pueblos y naciones indígenas, los cuales no están en el texto vigente.

Sin embargo, en otros aspectos se han omitido importantes precisiones que dan espacio a la ambigüedad en temas fundamentales para el rol internacional de Chile. Uno de esos temas es lo relacionado a los Tratados Internacionales.

La primera interrogante es en relación a la jerarquía de los tratados con respecto a la ley nacional. Es regla del derecho internacional que los Tratados internacionales prevalezcan por sobre las leyes nacionales, aspecto que en el texto constitucional que se propone no queda establecido. En el artículo 289, inciso 4, de forma escueta se señala que “el proceso de aprobación de un tratado internacional se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley de acuerdo regional”. ¿Qué significa esto? ¿Las regiones podrán participar de este proceso? La cuestión es cómo velamos por la coherencia de la política exterior chilena cuando se está poniendo en juego la confiabilidad de la política exterior en esta transversalidad regional, abriendo

el juego no solo a diversos intereses, sino también a introducir negociaciones internas nacionales paralelas que incurrirán en las decisiones a nivel país.

Segundo, para la aprobación de los tratados queda establecido un régimen bicameral con la aprobación del Congreso y la Cámara de las Regiones, lo cual es coherente de acuerdo a la institucionalidad legislativa que propone el texto. No obstante, tiene espacio la ambigüedad constitucional cuando se refiere a la formulación de reservas a los tratados, debido a que queda establecido que la dinámica es unicameral, donde sólo opera el Congreso, y reactiva en cuanto es una instancia posterior a la ratificación de un tratado.

Tercero, la incertidumbre jurídica se nubla aún más cuando se constata que se omite la norma que Chile constitucionalizó en 2005 de la Convención de Viena, en sus artículos 26 y 27 sobre el Derecho de los Tratados. En ellos se indica que los tratados sólo pueden ser modificados, derogados o suspendidos en la forma prevista de los propios tratados. Al respecto, un tratado vigente no puede ser revisado, modificado o denunciado invocando el derecho interno del Estado. El país no puede unilateralmente no cumplir los tratados, y eso en la propuesta de constitución no se sentencia.

Así, todos los tratados pueden ser revisados antes de ser firmados y/o ratificados. Es lo que se denomina control preventivo de las leyes y tratados. Sin embargo, este control

preventivo que ocurre antes de aprobar un tratado no quedó estipulado en el texto constitucional. Sólo se refiere a la revisión a posteriori de su ratificación, dejando a Chile en un eventual quiebre de su respeto al Derecho Internacional y la posibilidad de incurrir en responsabilidad internacional.

Lo anterior se acompaña de una falta de límite a la facultad presidencial en relación a los tratados. De acuerdo al artículo 289, inciso 1, es atribución del Presidente de la República negociar, concluir, firmar y ratificar un tratado internacional. Al respecto, la constitución vigente mandata una frase muy importante como parámetro de acción a esas decisiones, indicando “tratados que estime convenientes para los intereses del país”, concepción que se evita de forma específica en el nuevo texto.

De este modo, la ambigüedad en relación al trato jurídico de los Tratados en el texto constitucional que escribió la Convención Constitucional es amplia, y nos abre una fisura institucional de Chile ante el Derecho Internacional, como también a la alineación soberana del estado chileno en sus tratados internacionales. Sin duda, un tema a reflexionar y preveer a futuro sobre cómo precisar estos aspectos en el escenario post plebiscito.

**>> Se han omitido importantes precisiones que dan espacio a la ambigüedad en temas fundamentales para el rol internacional de Chile. Uno de esos temas es lo relacionado a los Tratados Internacionales.**

---

# LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO A LA CIENCIA

**Carlos Rodríguez Sickert**

Director Centro de Investigación de la Complejidad Social (CICS) UDD



Un reciente documento técnico del Consejo de Tecnología Ciencia e Innovación (Ortiz, 2021) desarrolla un análisis comparativo respecto al modo en el que la CTIE (Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento) se incorpora en las constituciones vigentes. No es sorprendente la escasa presencia de artículos referidos a la CTIE, tanto en nuestra actual constitución como en la mayoría de las constituciones del mundo, si consideramos que el marco institucional de la CTIE se desarrolló recién en la segunda mitad del siglo XX.

No fue hasta la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) que se consagró el derecho a “participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”. Conocido también conocido como “derecho a la ciencia”, incluyendo, además, la libertad de investigación científica, la protección de los efectos adversos de la ciencia, y el deber de fomentar el progreso científico y tecnológico.

En la constitución vigente en Chile este “derecho a la ciencia” se incluye dentro del derecho a la educación (Art. 19, n° 10, inciso quinto), señalando que “corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”. La otra mención relevante sobre la CTIE se enmarca en el ámbito de la innovación y la transferencia tecnológica, y se encuentra en el mismo artículo 19 (n°25) de la constitución vigente, en el que se consagra la **propiedad industrial y el derecho de autor**.

En la propuesta de nueva Constitución la incorporación de la CTIE parece responder a tendencias emergentes que han marcado la evolución de un sistema de la ciencia fuertemente globalizado, y cuyas prácticas se someten crecientemente a estándares internacionales. El **Derecho a la Protección de Datos Personales** (en el artículo 376 se establece la creación de un órgano autónomo denominado Agencia Nacional de Protección de Datos). Es un caso ilustrativo, pues responde a una inquietud ciudadana a nivel global que aparece frente a la digitalización de nuestra vida social y económica. De forma similar, en el artículo 98 del mismo capítulo, se aborda el problema de la **ética de la investigación**: “las ciencias y tecnologías, sus aplicaciones y procesos investigativos, deben

desarrollarse según los principios bioéticos de solidaridad, cooperación, responsabilidad y con pleno respeto a la dignidad humana, a la sintiencia de los animales, los derechos de la naturaleza y los demás derechos establecidos en esta Constitución y en tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados y que se encuentren vigentes por Chile”. Por último, en el artículo 97, se incluye en forma explícita la **libertad de investigación**, considerada como parte del “derecho a la ciencia” en la Declaración de 1948.

Pese a esta perspectiva globalizada de la CTIE, la nueva constitución incorpora un tema de alta relevancia para nuestro país: la participación en el proceso de toma de decisiones de política pública, punto destacado en el artículo de Emiliano Mega publicado en Nature, en el que trata la forma en que se incorpora la Ciencia en la propuesta de constitución. El rol de la ciencia en las políticas públicas toma alta relevancia considerando los grandes desafíos que hemos enfrentado como sociedad a nivel local, y que se vieron reflejados con el estallido social. Y también para fenómenos globales con alto impacto local, como la pandemia. Específicamente, en el marco de la discusión sobre la Modernización del Estado (Artículo 178), se establece que el Estado “utilizará los avances de las ciencias, la tecnología, los conocimientos y la innovación para promover la optimización y mejora continua en la provisión de los bienes y servicios públicos”. Este fraseo acerca mucho más a la comunidad científica al proceso de toma de decisiones públicas que el de otras constituciones, donde se establece una misión general, como por ejemplo, aportar al desarrollo económico y social del

país. Sin embargo, su implementación no estaría exenta de desafíos.

La toma de decisiones sobre la base de evidencia científica es, a toda vista, un avance para el diseño de mejores políticas públicas. Sobre todo, en consideración a la calidad de nuestros científicos y la confianza por parte de la ciudadanía hacia ellos. De acuerdo a IPSOS, los índices de confianza de los profesionales de las ciencias aumentaron en un 19% en relación a la medición entre los años 2019-2021, ubicándolos entre los profesionales más confiables. Esto, precisamente, durante un período en que su labor se puso en gran parte al servicio de la crisis generada por la Pandemia. En todo caso, debemos recordar que, si bien la comunidad científica es capaz de alcanzar consensos respecto a fenómenos naturales (por ejemplo, el que el cambio climático es resultado de la actividad humana), y proveer soluciones cuya efectividad puede medirse, la ciencia es un proceso dinámico y, si bien los disensos pueden resolverse potencialmente gracias al uso compartido del método científico, no puede resolver asuntos normativos. La ciencia puede establecer los hechos, pero no los dilemas morales que pueden surgir a partir de dichos hechos. Ejemplo de ello es

que los científicos pueden establecer cuan contagioso es un virus, pero no poseen las herramientas para determinar el costo económico que se está dispuesto a sacrificar por la implementación de medidas que mitiguen dicho contagio.

Más aún, hablar de “los avances de las ciencias” no es trivial desde una perspectiva epistemológica. En algunos casos los paradigmas en los que se basa cada enfoque pueden ser inconmensurables entre sí, por lo que dicha inconmensurabilidad puede superarse a través de aproximaciones colaborativas e interdisciplinarias -punto mencionado en la propuesta de nueva constitución- a los problemas de estudio, siempre bajo el alero del método científico. En la medida que la propuesta de nueva constitución reconoce y fomenta el desarrollo de los “**diversos sistemas de conocimientos**” (artículo 96) incluyendo, entre otros, los saberes ancestrales de nuestros pueblos originarios. En este esquema, el gran desafío para la comunidad científica y su articulación con la toma de decisiones de política pública, será establecer una institucionalidad y mecanismos que puedan gestionar en forma efectiva dicha diversidad frente a desafíos comunes.

### Referencias

- Mega, E. R (2022). Chile proposes new constitution steeped in science. Nature News
- Ortiz, J.P. (2021). Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento en las Constituciones del Mundo, Documento Técnico CTCl Chile.

---

# LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL CHILENA: UNA MIRADA DESDE EL NORTE

**Mauricio Rojas Mullor**

Profesor Investigador del Centro de Investigación de Empresa y Sociedad (CIES) UDD



Los países nórdicos representan ejemplos notables de desarrollo inclusivo. Diversos índices comparativos confirman los excepcionales logros de estas naciones en ese terreno, y es por ello que puede ser interesante mirar la propuesta de nueva Constitución desde una perspectiva nórdica. Al hacerlo destacan nítidamente una serie de aspectos altamente problemáticos que quisiera resaltar.

El primero, y a mi juicio el más importante, es que se trata de una propuesta constitucional profundamente partisana, es decir, que en vez de buscar la creación de un ordenamiento jurídico fundado en un amplio consenso social y político, se decanta por una visión que divide y antagoniza la sociedad. En lugar de ser un punto de encuentro que le dé estabilidad al futuro desarrollo de Chile, se trata de un punto de desencuentro que, por su propia naturaleza, será una fuente permanente de conflictos e inestabilidad. La institucionalidad nórdica, por el contrario, basa su sólida estabilidad en el consenso que la respalda. La búsqueda de amplios acuerdos, que van mucho más allá de las mayorías parlamentarias circunstanciales, es la característica más destacada de la historia escandinava y, probablemente, su lección más valiosa.

El segundo aspecto se refiere a las propuestas en torno a la plurinacionalidad y, en particular, a establecer sistemas jurídicos paralelos. Estos elementos están completamente ausentes en la región nórdica. La igualdad ante la ley y la unicidad jurídica es la base de las constituciones nórdicas, lo que no obsta para que se reconozcan minorías y pueblos originarios, como los samis, con derecho a promover su cultura y su lengua e incluso con un parlamento propio con funciones acotadas. Tampoco existen escaños reservados de tipo alguno. La soberanía es una sola y reside en el conjunto indivisible de la nación.

El tercer aspecto trata del debilitamiento del resguardo del derecho de propiedad propuesto por la Convención Constitucional. Ello se concreta en la expresión “precio justo” en caso de expropiación, lo que deja a la voluntad del legislador de turno el definir, en cada caso, lo que a su juicio sería “justo”. Por su parte, las constituciones nórdicas hablan, sin excepción, de “compensación plena”. Es decir, equivalente al precio de mercado más todo otro detrimento en la situación de los propietarios causada por la medida expro

ello, la legislación sueca pone el monto de la compensación en al menos un 125 por ciento del precio de mercado. En otros países nórdicos no sólo los propietarios tienen derecho a compensación plena, sino también terceros que se viesen afectados de manera negativa por la expropiación.

Un cuarto aspecto se refiere al derecho a huelga, que en la propuesta constitucional no tiene otros límites que aquellos que decidan ponerle los propios trabajadores o sus organizaciones. Con ello se crea una situación de incertidumbre

y desbalance en las relaciones laborales, con consecuencias que pueden ser letales tanto para el mercado laboral y la paz social, como para la economía del país en su conjunto. En total contraposición con ello, las regulaciones nórdicas del derecho de huelga son no solo estrictas, sino muy restrictivas. Además, se les da a los empleadores un derecho paralelo a declarar el lockout o cesación de actividades, sin pago de salarios en caso de conflicto. De esta manera se busca resguardar aquel equilibrio en las relaciones laborales, que ha sido una de las claves más importantes del éxito nórdico.

Finalmente, tenemos la pendiente demagógica de los derechos sociales, que ha sido característica de tantas constituciones latinoamericanas a partir de la mexicana de 1917. Se trata de una peligrosa ilusión en la que se le atribuye a la voluntad política y a la letra de la Constitución la capacidad de crear la riqueza necesaria para sustentar esos derechos o, más en general, el bienestar de la población. Las constituciones nórdicas no contienen nada parecido a aquel frenesí declarativo de derechos de que da testimonio la propuesta constitucional chilena, pero sus pueblos gozan de un bienestar y unos derechos reales que serían un sueño para la mayoría de los chilenos. Ello gracias a la existencia de una potente economía abierta de mercado, basada en un riguroso resguardo

del derecho de propiedad y creada por vigorosos emprendedores con mucha anterioridad a la expansión de los derechos sociales propia de sus renombrados Estados de bienestar.

El camino nórdico al desarrollo y a la prosperidad ha sido largo y duro. Supuso una buena cuota de paciencia y perseverancia, así como mucho esfuerzo y un gran sentido de realidad, responsabilidad y unidad. Lamentablemente, todo ello está ausente en el texto propuesto por la Convención Constitucional.

**>> Las constituciones nórdicas no contienen nada parecido a aquel frenesí declarativo de derechos del que da testimonio la propuesta constitucional chilena, pero sus pueblos gozan de un bienestar y unos derechos reales que serían un sueño para la mayoría de los chilenos.**

---

# FAMILIA Y EDUCACIÓN EN LA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN. UN RETROCESO PARA LA SOCIEDAD

**Fernando Rojas Ochagavía**

Decano Facultad de Ingeniería UDD



La propuesta de nueva constitución buscó imponer una mirada particular de la sociedad, centrada en el estado y no en la familia. Ignora el rol de los padres en la educación de sus hijos, elimina la igualdad de trato entre los distintos actores educacionales y debilita el rol de la familia, núcleo fundamental de la sociedad. Lo primero es el debilitamiento del rol de los padres en la educación de sus hijos, reemplazándolos por un rol preponderante del estado. Es en la familia donde se educa en valores y afectos, con una preocupación profunda y generosa por cada hijo. Es una utopía pensar que el estado puede hacerlo mejor que los padres. Más aún, quitarles el derecho de educar a sus hijos acorde a sus prioridades y valores, es propio de un estado totalitario que impone un modelo centralizado.

En la constitución vigente se señala claramente que *“Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos.”* (Art 19, N°10). Al contrario, la propuesta de nueva constitución señala que *“toda persona tiene derecho a la educación. La educación es un deber primordial e ineludible del Estado”* (Art. 35). En este cambio se plantea al estado como actor primario en la educación, y no a los padres.

Por otro lado, la propuesta da una definición larga de los fines que cree debe tener la educación y propone un conjunto de principios que la deben guiar. Algunos de ellos que me parecen graves son los principios de participación, enfoque de género, pluralismo, o el carácter no sexista (art 35, N°4) ¿Qué implica la participación o el pluralismo en educación? ¿Qué significa el carácter no sexista? ¿Dónde queda el derecho de los padres de educar acorde a sus valores? Dichos principios no representan a toda la sociedad, por lo que dejarlos en la constitución genera el riesgo de que algún gobierno quiera imponerlos por sobre la voluntad de los padres.

También se debilita en la propuesta de nueva constitución la libertad de enseñanza. La manera en la cual los padres materializan su preferencia respecto a cómo educar a sus hijos, es permitiendo que existan proyectos educativos diversos. Si yo quiero una educación católica para mis hijos, se deben permitir diferentes proyectos educativos donde esta se incluya, sin restricciones. Así lo defiende la constitución vigente cuando proclama que *“la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos*

*educacionales.... Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos” (Art 19, N°10).* La nueva propuesta los elimina, dejando la libertad de los padres para “elegir el tipo de educación de las personas a su cargo” (ya no dice hijos) y, agrega, “respetando el interés superior y la autonomía progresiva” (Art 41.N°2). Qué grave que no se diga que los padres podrán elegir el establecimiento donde estudian sus hijos, lo que solo se acrecienta cuando tampoco se aclara qué significa la autonomía progresiva de un niño, ni quién la define. Personalmente le tengo miedo al hecho de que un funcionario de turno

defina que le conviene a mis hijos a cada edad. Esto es simplemente una vergüenza.

En segundo lugar, la propuesta de nueva constitución da un trato desigual a la educación “estatal” diferenciándola del resto, señalando a la educación pública como el eje estratégico del sistema nacional de educación, dejando fuera la educación privada, que es mayoritaria en el país. Más aún, señala que el estado debe financiar este sistema de educación pública de forma permanente, a través de aportes basales (Art. 36). Esto le quita diversidad y calidad al sistema, es ineficiente y discrimina contra las preferencias de los estudiantes y sus familias. La igualdad de trato en educación es importante – a estudiantes y a las instituciones – y ella se vulnera en la nueva propuesta. Por supuesto que tenemos que ayudar a los más vulnerables a educarse, ¡pero donde ellos elijan!

Lo anterior se acentúa aún más cuando la propuesta de nueva constitución posiciona a las familias en un segundo plano. Para notarlo hay que considerar que la constitución actual señala claramente en su primer artículo que “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad... *El Estado está al servicio de la persona humana... y Es deber del Estado ... dar protección a la población y a la familia...*”(Art. 1). La propuesta de nueva constitución no pudo haberse alejado más

pues, antes siquiera de hablar de familia, dice que “Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, regional y ecológico” (Art. 1). No es trivial que se comience hablando del estado, y no de la persona humana. La persona y la familia son previas al estado; es la agrupación de personas y familias la que forma el estado. Este orden de prioridades dice mucho sobre la ideología de la propuesta.

Infelizmente, las malas ideas no llegan solas, pues la propuesta de constitución propone y promueve el aborto sin limitaciones, en otro atentado contra la familia. En otra mala orientación, este proyecto de constitución mira el mundo desde las disidencias, desde el odio y rencor, más que desde la unión fraternal. Se habla mucho de las disidencias sexuales, y nada de la familia, protegiendo y promoviendo a las primeras, y debilitando (muy a mi pesar) a las segundas, donde un padre y una madre educan a sus hijos.

En conclusión, vemos que en la propuesta de nueva constitución se trata de imponer un modelo de sociedad particular, con una ideología más cercana a un totalitarismo estatista y ateo que a una cultura humanista de raíz cristiana. Esta mirada está más cerca del individualismo socialista, que de una sociedad fraterna. Ya sabemos hasta donde han llegado esos modelos en el mundo y no queremos ser parte de ese error.

**>> También se debilita en la propuesta de nueva constitución la libertad de enseñanza. La manera en la cual los padres materializan su preferencia respecto a cómo educar a sus hijos, es permitiendo que existan proyectos educativos diversos.**

---

# NUEVA CONSTITUCION Y SALUD: PRIMUM NON NOCERE

**Ricardo Ronco Macchiavello**

Decano de la Facultad de Medicina Clínica Alemana Universidad del Desarrollo



La frase se atribuye a un parafraseo latino de un aforismo, probablemente originado en Hipócrates: antes de cualquiera medida terapéutica lo primero es no dañar. En los siguientes párrafos fundamentaré las consecuencias que, de aprobarse el proyecto de salud de una nueva constitución, puedan afectar a un número importante de pacientes. Al mismo tiempo, reflexionaré sobre algunos puntos a la hora de evaluar los beneficios de las propuestas y las alternativas.

Lo primero es dejar claro que la salud es un tema complejo en todos los países del mundo. Existe una demanda creciente y con nuevos descubrimientos científicos de alto costo. Esta mayor demanda está dada por envejecimiento de la población y las enfermedades crónicas. El financiamiento necesario para estas demandas siempre progresivas no es sustentable por el crecimiento del producto de ningún país.

El texto constitucional propone crear un fondo de salud único, administrado por un nuevo ente público, que sea financiado con impuestos generales, además de establecer cotizaciones obligatorias a empleadores y trabajadores con el objeto de aportar a un fondo solidario. A su vez, es el Estado el que definirá si los prestadores privados pueden participar; la forma, requisitos y financiamiento que deberán tener las entidades privadas, si son incluidas. Los trabajadores que hoy cotizan su 7% obligatorio en ISAPRES (15% del total de la población) deberán aportarlo a un fondo único público. Quienes no deseen atenderse al interior del sistema único deberán, con sus propios recursos, adquirir un seguro 100 % privado, sin contar con el aporte del 7% de su salario. Este seguro privado, que no estará en la lógica de la seguridad social, se regirá por reglas de mercado y, en consecuencia, podrá estar sujeto a selección de riesgo. Esto significa que las personas con enfermedades crónicas tendrán una prima más elevada o podrán quedar excluidas de cualquier póliza por sus riesgos a enfermar. En este caso, su única alternativa será acceder a su red pública o cancelar su atención de manera particular, sin mediar ningún tipo de protección financiera.

Es decir, la propuesta no se hace cargo de la historia sanitaria del país con un financiamiento mixto y plantea un cambio drástico de sistema desde el actual tipo Bismark (Alemania-Holanda) a otro tipo

Beveridge (Inglaterra- Canadá). No existen ventajas significativas de uno sobre el otro. Cada cual tiene sus ventajas y desventajas, que los países han buscado corregir a través del tiempo. El modelo Bismark entrega mayor libertad de elección, satisfacción usuaria y las expectativas de vida son mayores en esos países. Con el modelo Beveridge se logra un menor gasto de bolsillo asociado a menores espacios de libertad, listas de espera, y graves problemas de eficiencia en los prestadores.

La respuesta no está en el sistema, cuyo cambio per sé significa un gasto importante (costos de transición de las grandes reformas estructurales), sino en cómo se gestiona cada uno de ellos.

Debemos hacer las cosas diferentes cualquiera sea el sistema que se decida. En esta línea, en nuestro país entre los años 2000 y 2018, el ingreso de recursos al sistema de salud se incrementó 3,8 veces. El Fondo Nacional de Salud aumentó sus ingresos 4,7 veces en 18 años. El gasto de la seguridad social ha crecido a una tasa media anual de 7,6% en el período 2000 a 2018, dos veces la tasa media de crecimiento del producto interno bruto.

El porcentaje del PIB de Chile que gasta en salud es de cerca del 9% (cercano al promedio de la OCDE). De ellos, 5,8% es aporte público y 3,2 % es privado.

Lo anterior apunta a que parte importante de los problemas tiene su origen en la gestión del financiamiento, ya que a pesar de los incrementos sostenidos del gasto en el sistema público de salud, éste no se ha traducido en un aumento de las prestaciones. Por el contrario, hay listas de espera de más de 30000 cirugías no GES, especialmente cuando los ingresos per cápita entre subsistemas son similares para atenciones médicas. Todo indica que se pueden hacer más y mejores cosas con los recursos existentes.

El fuerte aumento de gasto fiscal en salud abre varias interrogantes de cara a un proceso de reforma. La más importante será la discusión en torno a si, como sociedad chilena, queremos seguir invirtiendo en un sistema de salud público centralizado y burocrático (como el que actualmente tenemos, donde la demanda y preferencias de las personas sean cada vez menos gravitantes), o si avanzaremos a un escenario donde existan mecanismos de control sobre las entidades de la seguridad social con mayor participación de la ciudadanía. La implementación del plan de salud propuesto en el texto constitucional tendría consecuencias nefastas sobre un gran número de pacientes. Los beneficiarios de FONASA, en la modalidad libre elección, regularmente usuarios de prestadores privados, se verán

forzados a migrar al sistema público, sin ninguna capacidad de mejorar sus prestaciones. Además, un número importante de usuarios de ISAPRES que no dispondrán de la cotización del 7% no tendrán capacidad alguna de financiar un seguro privado, debido al costo extra de bolsillo que tendrán que solventar. Y así pasarán a formar parte de la gran masa de “nuevos” usuarios del sistema público, engrosando las listas de espera. El cambio de sistema y el aporte del 7% solidario no son la solución a los problemas. El monto del 7% de cotizantes a ISAPRES que irá a un fondo único, descontado lo que corresponde a licencias médicas, fue equivalente a MM\$1.330157. El MINSAL aumentó su presupuesto el 2022 respecto del año anterior en MM\$ 1.400.000. Es decir, el monto por concepto del 7% es completamente insuficiente para generar cambios reales en el cuidado de los pacientes, en el sistema público con el modelo de gestión actual.

Definitivamente es imprescindible un periodo de transición prolongado que se haga cargo del aumento de infraestructura, de reclutar los recursos humanos necesarios, de la gestión de las listas de espera, antes de la implementación de cualquier cambio revolucionario como el planteado en el texto que, de otra manera, significará una sobrecarga del sistema público incapaz de sostener.

Definitivamente el sistema público de salud requiere más inversión, pero no antes de mejorar en la gestión de los recursos. Hay otros efectos derivados de la aplicación de la propuesta que habitualmente no se discuten. Sin duda que un número no precisado de prestadores privados no podrá solventar su operación debido a una fuerte disminución de usuarios, lo que, a su vez, generará efectos impredecibles

sobre un grupo relevante de trabajadores de la salud y de sus ingresos. Chile tiene un promedio de 2 camas hospitalarias cada 1000 habitantes, el promedio de la OCDE es de 4,4. No podemos desperdiciar ninguna cama hospitalaria, el gran ejemplo reciente del excelente manejo de la pandemia fue precisamente la red integrada público-privada, que permitió dar respuesta y evitar el colapso del sistema hospitalario.

No soy partidario del statu quo, pero hay evidentes cambios dentro del sistema que deben implementarse, ya que no significan gastos mayores ni cambios de sistema. Evitar las estancias hospitalarias prolongadas, aumentar el número de cirugías mayores ambulatorias, dar altas precoces, son algunos de ellos. Para esto, el establecer un gran sistema de hospitalización intradomiciliaria, que permita realizar un seguimiento y dar seguridad, adquiere relevancia, descongestionar las urgencias con uso de tecnología y teletriage (gran parte de las consultas no son de urgencia), y establecer a la APS como la puerta de entrada al plan de salud universal, con un sistema de incentivos a la permanencia y medición de la resolutiveidad.

Creo que sin duda un plan universal de salud es el paso que sigue, donde privados y públicos trabajen juntos con el propósito de una mejor atención. Debe fortalecerse el sistema público ampliando el GES a un número mayor de condiciones, garantizando oportunidad y calidad. Y, por supuesto, cualquier cambio estructural debe ser transparente y hacerse cargo de una transición muy bien planeada, cautelando a los pacientes como prioridad, si verdaderamente queremos cumplir con la máxima de Primum Non Nocere.

---

# LA CONSTITUCIÓN COMO LA NUEVA ARENA POLÍTICA<sup>1</sup>

**Catalina Salem Gesell**

Profesora Investigadora Centro de Justicia Constitucional UDD



Si se tuviera que caracterizar la propuesta de nueva constitución ya aprobada por la Convención Constitucional, podría decirse que escapa a los cánones del constitucionalismo clásico, adscribiendo al nuevo constitucionalismo latinoamericano. Mientras el primero busca limitar el poder y garantizar los derechos y libertades de las personas como mínimos democráticos, el segundo va más allá: pretende dar voz a movimientos sociales y a grupos históricamente marginados, mediante el establecimiento de principios -como la plurinacionalidad o la paridad-, de derechos sociales y colectivos, y de estatutos especiales que recogen las aspiraciones de quienes los conforman.

Detrás de esta constatación hay una pregunta de fondo. ¿Deben las constituciones políticas desempeñar la función de regular detalladamente a determinados grupos sociales?

Una primera aproximación a esta interrogante podría ser que, dado que estos grupos, por su condición de minoría, se encuentran excluidos de los mecanismos ordinarios de participación democrática, merecen ser puestos por sobre ella, a fin de que las mayorías no puedan ignorar sus demandas y aspiraciones particulares. Esta afirmación es excesiva.

En efecto, en una democracia constitucional las mayorías siempre tienen como límite los derechos humanos, lo que constituye una garantía para quienes son minoría. Pero esos derechos son universales, no particulares,

predicables a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad política. Al regular la Constitución detalladamente a determinados grupos sociales y favorecerlos, se les sustrae de la política, que es la encargada de particularizar, en un momento histórico determinado, las exigencias concretas que impone cada uno de los derechos fundamentales.

Lo anterior es, además, problemático. Primero, porque la Constitución pierde su calidad de árbitro para encausar las legítimas disputas ideológicas, y modera el debate proscribiendo su extensión a determinados proyectos ideológicos, que incluso pugnan abiertamente con otros que legítimamente coexisten en una misma sociedad. Y segundo, porque la democracia supone la posibilidad que la minoría alcance en algún momento el poder. Y si así sucede ¿habrá algún espacio para el debate democrático? En este último caso, el texto de la Constitución podría pasar a confundirse con un determinado programa político, irradiando una adherencia totalizante.

Todo lo dicho conduce a una consecuencia ineludible: la Constitución pasa a ser la nueva arena política, es decir, la plataforma de lucha entre los distintos grupos que quieren implementar su proyecto político desde la supremacía normativa, con el objeto de hacerlo intocable, indiscutible. Así, el objetivo ya no es crear “trampas” para el adversario político, sino que construir una fortaleza de hierro que le resulte inexpugnable.

<sup>1</sup> Columna publicada el 19 de mayo de 2022, en la sección “Voces” de [Latercera.com](http://Latercera.com).

---

# RECHAZO A LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL

**Klaus Schmidt-Hebbel Dunker**  
Profesor Titular UDD



La democracia, que es la mejor forma de organización política, a veces comete errores. Así, Chile eligió una Comisión Constituyente integrada mayoritariamente por ignorantes y extremistas, quienes escribieron una Propuesta Constitucional (PC) para el gobierno actual, en vez de una carta fundamental que represente a la gran mayoría democrática del país. En lo formal, la PC es larguísima (incluyendo muchas materias que deberían ser objetos de ley), imprecisa e inconsistente. En lo sustancial, la PC destruye, por acción u omisión, las bases democráticas, de convivencia pacífica y del desarrollo de Chile.

### **Estado, Gobierno y Derechos**

La PC establece:

- un estado plurinacional que discrimina entre ciudadanos de primera clase (el 12% perteneciente a pueblos originarios), con derechos políticos, judiciales, de propiedad y de autonomía privilegiados, y ciudadanos de segunda (el 88% restante), con menores derechos;
- la eliminación del estado unitario y su reemplazo por un federalismo encubierto;
- un presidencialismo debilitado;
- la eliminación del Senado;
- la eliminación del poder judicial y su reemplazo por débiles y politizados sistemas de justicia;
- la mantención de la fragmentación política, partidaria y electoral (reflejada en el actual parlamento);
- un debilitamiento del Estado de derecho, eliminando el estado de emergencia;
- una ampliación demagógica de los derechos fundamentales a un número récord mundial, incluyendo nuevos derechos sociales, sin precedentes en otras constituciones; además del establecimiento de derechos colectivos, de la naturaleza y de los animales;
- la preponderancia del Estado por sobre la sociedad civil, las personas y el sector privado, al omitir el principio de subsidiariedad;
- y muchos otros preceptos equivocados.

### **Destrucción de las bases del desarrollo económico y social**

La PC es extremadamente estatista, distorsionadora de mercados y represiva de la actividad privada, porque establece o promueve:

- un Estado creador y gestor de nuevas empresas públicas nacionales, regionales y comunales;
- un Estado controlador, regulador e inhibidor del desarrollo en todos los mercados y sectores económicos;
- prohibiciones o limitaciones severas de la provisión privada de educación, salud y previsión social;
- grandes limitaciones a la empresa e iniciativa privada por múltiples vías: restricciones al derecho de propiedad y a la libertad de emprendimiento; expropiación pagando un “justo precio” (que tenderá a ser cero) y no un precio de mercado; confiscación de los derechos de agua pertenecientes a 300.000 agricultores chilenos; dominio estatal de las sustancias minerales, fósiles y de hidrocarburos; establecimiento de “bienes comunes naturales”, consentimiento de pueblos originarios para todo proyecto de inversión, con una Comisión Indígena que será juez y parte; consentimiento de pueblos originarios para todo aquello que afecte sus abultados derechos, con una Comisión Indígena de restitución de tierras que será juez y parte;
- severas limitaciones a la actividad económica privada por negociación colectiva por rama de actividad y huelgas decididas por sindicatos monopólicos en cualquier momento; la no protección de la propiedad intelectual e industrial; la imposibilidad de resolver controversias mediante arbitraje legal;
- desequilibrios fiscales crecientes por protección de nuevos derechos sociales establecidos, sin contar con recursos fiscales; debilitamiento de la iniciativa exclusiva del Presidente en gastos, tributos y materias de seguridad social; atribución de regiones y territorios de recaudar impuestos y emitir deuda; creación de empresas públicas nacionales, regionales y comunales, sin garantía de neutralidad competitiva con empresas privadas y con severos riesgos de desfinanciamiento y de captura por intereses partidistas; aumento desbordado de agencias y órganos estatales; nuevas responsabilidades otorgadas a agencias actuales;
- la erosión de la estabilidad monetaria y financiera al limitar la independencia del Banco Central(BC) a través de la remoción de consejeros, bajo criterios políticos y fijando objetivos adicionales al BC – protección del empleo, cuidado del medio ambiente y del patrimonio natural – que lo politizarán y debilitarán la efectividad de sus políticas;
- finalmente, una enorme incerteza jurídica e incertidumbre económica, que erosionarán toda posibilidad de desarrollo social y económico del país.

## Conclusión

En 1980 los demócratas de Chile votamos Rechazo a la PC de Pinochet, por sus artículos antidemocráticos. El 04/09/22 los demócratas de Chile votaremos Rechazo a la PC de Boric, por su articulado antidemocrático, antichileno y extremista. A partir del día siguiente, los demócratas y el Congreso de Chile trabajarán por una buena Constitución de Chile, que reemplazará a la actual Constitución de Lagos.

### Cuadro 1

#### Comparación de constituciones del mundo

#### Características de las constituciones, países seleccionados, 2022

	Cobertura temática	Extensión	Número de derechos sociales	Plurinacionalidad
EE.UU.	0,49	7.762	35	No
Alemania	0.71	27.379	48	No
Chile: constitución actual	0.67	25.821	46	No
Chile: propuesta constitucional	0.80	49.637	89	Sí
Argentina	0.64	12.514	51	No
Brasil	0.70	64.488	79	No
Venezuela	0.66	37.344	82	No

### Notas

(i) La cobertura temática mide la fracción de 70 temas principales (establecidos por la encuesta del índice) que se incluyen en la constitución respectiva. (ii) La extensión está reflejada por el número de palabras en la constitución.

Fuente: Constitute (2022).

---

# EL ETHOS DEMOCRÁTICO

**Felipe Schwember Augier**

Profesor Investigador de Faro UDD



El “estallido social” y el proceso constituyente que lo sucedió invitan a preguntarse acerca del ethos sobre el que descansa la democracia. Como tales hechos demuestran, la democracia no es simplemente un conjunto de reglas cuya preservación pueda darse por descontado, ni tampoco, reducirse a la observancia mecánica de las reglas que permiten determinar periódicamente a las personas de las autoridades que gobernarán un país. Del mismo modo que toda forma de gobierno presupone una cierta cultura política que la anima y le da vida, la democracia presupone la suya.

Digamos que la democracia es la forma de gobierno en la cual es la propia ciudadanía la que determina el proyecto político que, entre varios posibles, gobernará el país por un tiempo determinado. “Proyecto político” quiere decir aquí “cierta concepción del bien común, abanderada por un partido o coalición de partidos políticos”. Obviamente, en esta apretada definición se presuponen muchas cosas: que la competencia entre los actores políticos está motivada no únicamente por el poder y por la codicia, sino también por una concepción global del bien de la sociedad; la existencia de un sistema de partidos y de libre discusión política; la existencia de un parlamento, etcétera. El punto esencial, en cualquier caso, es que la democracia, no sólo es la forma de gobierno por la cual el pueblo se gobierna a sí mismo a través de sus representantes, sino también, la forma de gobierno por la cual el pueblo se corrige a sí mismo a través del cambio de y en sus representantes. En ese sentido,

la democracia (representativa), puede y debe ser concebida como la realización en la sociedad política del mecanismo de ensayo y error.

Ahora bien, para que la democracia pueda cumplir con esa función heurística, con esa función de ensayo y error, por el que la ciudadanía realiza o hace efectiva la libertad de darse a sí misma el gobierno que quiere y con el que se identifica, se requiere la permanencia de todas las condiciones que hacen posible la libertad cívica. Tales condiciones configuran precisamente el ethos o la cultura política de que antes hablábamos, y que ahora podemos precisar: son la libertad como fin conscientemente querido y la concordia como modo de vida político.

Querer la libertad como fin consciente significa querer la pervivencia de las instituciones propias de la democracia representativa. La lealtad del ciudadano consciente se dirige primordialmente, no a este o aquel partido, sino a las reglas que hacen posible la democracia liberal y representativa, porque son ellas las que hacen posible la libertad en cívica en general. Para abreviar, digamos que hay democracia liberal y representativa cuando hay pluralidad de partidos, libre discusión, reconocimiento de derechos fundamentales, estado de derecho y alternancia efectiva en el poder. El hecho de que para el 18 de octubre de 2019 un porcentaje tan grande de la población adhiriera o apoyara con tanto alborozo un movimiento claramente anti-democrático, como el ocurrido entonces, es una señal alarmante, ya de

la escasa comprensión que parte de la ciudadanía tenía de esas reglas como garantías de la libertad o, en su defecto, de su poco aprecio a la libertad política misma.

El aprecio que tales reglas demandan, sin embargo, tiene que trascender las diferencias partidarias. Lo que une a los adversarios de una democracia es su apego a la libertad política. En ese apego mutuo se encuentran y reconocen recíprocamente. Ese reconocimiento es la base de la concordia y debe entenderse, por tanto, no como una coincidencia de ideas o programas, sino como una convergencia de voluntades. Concretamente, como la voluntad de vivir bajo leyes que permitan la igual libertad de todos. Nuevamente, la validación de la protesta violenta como forma de hacer política y, sobre todo, oposición, desde al menos 2011 a la fecha, es una señal del debilitamiento de la cultura democrática en el país.

La Convención fue una oportunidad de restablecer la convivencia democrática en Chile. De cara a esa misma convivencia, es preferible, no obstante, rechazar su propuesta constitucional, que sanciona formas disfuncionales, cuando no liberticidas, de democracia. Particularmente grave resulta la concepción corporativa de democracia que atraviesa todo el texto, pues por ella se hace virtualmente imposible que los distintos actores políticos sean capaces de encontrar motivaciones o puntos de apoyo para trascender sus intereses sectoriales en aras del bien común. Se trata, en suma, de un proyecto en el que resulta muy improbable que ciertos intereses, corporativamente representados, sean capaces de elevarse a lo universal.

La concepción de democracia del proyecto de la Convención refleja, por desgracia, el déficit de cultura democrática del estallido del que se originó. El que no haya sido capaz de emanciparse de las ideologías que animaron esa asonada explica, también, que sus instituciones no sean aptas para establecer un círculo virtuoso entre las instituciones democráticas y la cultura democrática necesaria para sostenerlas, no ya en el largo, sino en el mediano plazo. Pero si las instituciones son obsoletas o no son buenas, no nos queda más que apelar al espíritu, al ethos de la democracia. Eso es precisamente lo que debemos hacer ahora, para enfrentar el futuro y reconstruir nuestra democracia.

>> La Convención fue una oportunidad de restablecer la convivencia democrática en Chile. De cara a esa misma convivencia, es preferible, no obstante, rechazar su propuesta constitucional, que sanciona formas disfuncionales, cuando no liberticidas, de democracia.

---

# ¿CÓMO APRENDEMOS A VIVIR JUNTOS EN UN CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE Y DIVERSIDAD?

**Teresita Serrano Gildemeister**

Decana Facultad de Psicología. UDD



La crisis que experimentó Chile durante el estallido social puso en evidencia la relevancia de abordar problemáticas que afectan la convivencia y bienestar de los individuos y la sociedad. La ciudadanía decidió, en una amplia mayoría, una vía participativa amplia y estructurada de conversación, para pensarse y encauzar los diversos y contrapuestos intereses y motivaciones que caracterizan la dinámica discusión ciudadana.

El proceso de negociación que se llevó a cabo en la Convención Constitucional, y que culminó en una propuesta de constitución, puso de manifiesto los diversos grupos de interés que hoy tienen resonancia social. Tuvo la virtud de integrar a la conversación pública asuntos que habían sido insuficientemente abordados. Al mismo tiempo se visibilizaron tensiones y heridas profundas que dividen y polarizan la conversación y la posibilidad de un gran acuerdo.

La participación activa y comprometida en este proceso puede ser el elemento clave para doblarle la mano a la tendencia al desapego y retraimiento, al sentimiento de no sentirse representado; vivencias que alimentan y exacerban el conflicto social que hoy se está queriendo resolver.

Pero el contexto no siempre ofrece las condiciones para la expresión abierta y responsable de las dudas y preocupaciones que tienen las personas. El ambiente de debate y posiciones, anula o minimiza argumentos contrarios, sembrando la desconfianza. Se ve al opositor como al enemigo al que hay que ganarle, en vez del vecino con el que se tiene que aprender a vivir. Esto se ve reforzado por la tendencia a rodearse de personas que piensan parecido, buscando validar que la percepción de cada uno respecto de la realidad es la correcta. Asimismo, las redes sociales funcionan en base a algoritmos que segmentan la información en torno a las preferencias del sujeto, entregándole otro sustento que confirma su posición.

Esa actitud sesgada en torno a las creencias individuales se ve expresada a través de distintas reacciones, como por ejemplo, en la cultura de la cancelación, en la emisión de juicios donde no median argumentos racionales (“apruebo sin leer”, “rechazo sin leer”), y en el callar como un fenómeno defensivo frente al temor de expresar la opinión por ser invalidado o cuestionado, no solo

en medios masivos, sino en el espacio íntimo de los amigos o de la familia.

Se trata de un contexto complejo, cuyo abordaje implica, entre otros desafíos, la generación de un ambiente seguro, donde sea posible conversar desde la diferencia y el respeto, acercando la dinámica social al ideal del entendimiento mutuo que hoy está en juego. Pero, ¿Cómo avanzar en la construcción de un entorno que asegure la libre expresión en contextos de respeto, empatía y participación, garantizando la protección del bien común?. ¿Cómo construir un ambiente de seguridad psicológica, donde las personas puedan decir lo que piensan sin miedo a la desaprobación ni represalias, que las estimule a compartir sus ideas y construir visiones inclusivas de la realidad?.

Para avanzar en este desafío, hace ya más de una década que la evidencia científica muestra la necesidad de integrar de manera sistemática, en todo nivel educativo, la formación en competencias sociales y emocionales para la convivencia y el bienestar individual y social. La UNESCO

ha declarado que aprender a vivir juntos es una de las cuatro competencias claves del Siglo XXI; por su parte, la OECD plantea que la educación puede y debe desempeñar un papel formando en valores cívicos y proporcionando los conocimientos necesarios para la participación comunitaria y, a la vez, fomentando la creatividad y la innovación de los ciudadanos.

El desarrollo de estas competencias puede producir un impacto susceptible de constituirse en un elemento central para abordar de manera constructiva e integral el conflicto en la familia, la escuela y el mundo del trabajo. En nuestro país ya existen diversas iniciativas, tanto públicas (como el Ministerio de Desarrollo Social y la Agencia de la Calidad de la Educación) como privadas, que están fomentando la integración de competencias socioemocionales en los planes y programas. Es un deber del mundo académico avanzar en la formación, investigación y transferencia de este saber a los ámbitos de la familia, escuela y trabajo, permitiendo el progreso en un ambiente de integración.

La compleja dinámica social que se está enfrentando no se resuelve el 4 de septiembre: llegó para quedarse. Este proceso ha develado las luces y sombras que caracterizan el devenir de la conversación ciudadana. Es responsabilidad de todas y todos aprovecharlo como una oportunidad para construir el anhelado futuro.

**>> Para avanzar en este desafío, hace ya más de una década que la evidencia científica muestra la necesidad de integrar de manera sistemática, en todo nivel educativo, la formación en competencias sociales y emocionales para la convivencia y el bienestar individual y social.**

# INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS PARA LA COOPERACIÓN

**Ernesto Silva Méndez**

Prorrector y Director Ejecutivo de Faro UDD



No cabe duda que Chile está viviendo un ciclo político que puede abarcar alrededor de una década. Los eventos ocurridos en octubre de 2019 fueron el hito acelerador de ese proceso, que ha sido sucedido por un acuerdo constitucional y el desarrollo de una convención.

Gane el apruebo o gane el rechazo, el plebiscito del 4 de septiembre es un hito más dentro del proceso, y no implica el fin del mismo. Aún tenemos mucho tiempo por delante para madurar y cerrar esta etapa de tensión y crisis.

La situación que vive nuestro país no es una excepción. Las sociedades modernas viven en permanente tensión y debate, y ello se acentúa cuando nuevos grupos se incorporan a las oportunidades y a los procesos de toma de decisiones.

Tal vez la pregunta central para este tipo de desafío se refiere a las reglas para encauzar las discrepancias y tensiones. Durante las últimas décadas, Chile había construido una institucionalidad que le permitió caminar de manera sólida hacia mayores niveles de bienestar para sus habitantes. Sin embargo, la última década ha estado marcada por cambios institucionales, políticos y culturales que alteraron dicha trayectoria y generaron un debate constituyente. Uno de los cambios más significativos en la institucionalidad chilena fue el reemplazo del sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional. El binominal se aplicó a la elección del congreso entre 1989 y 2013, mientras que el sistema proporcional fue utilizado para las elecciones parlamentarias de 2017 y 2021, y para la elección de convencionales.

Su instalación aceleró el proceso de fragmentación, aumentando la cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria, promoviendo que los partidos le hablen a audiencias cada vez más acotadas y segmentadas, y que la coordinación y cooperación política sea más escasa y difícil.

La cooperación política ha sido estudiada desde muchas perspectivas. La teoría de juegos repetidos y los enfoques de costos de transacción aplicados a la política son algunos de estos marcos analíticos, y nos enseñan que la cooperación es más probable cuando se reúnen las siguientes condiciones: un número limitado

de actores interactuando repetidamente y por horizontes prolongados de tiempo, entornos o escenarios institucionalizados -formales e informales- para la interacción de los actores políticos, una estructura de recompensas y sanciones graduales para el cumplimiento e incumplimiento de los acuerdos, capacidad de compensaciones mutuas para acuerdos intertemporales, instituciones que puedan hacer efectivos los acuerdos alcanzados, y calidad de la información y los datos para aportar a las decisiones. Por otra parte, los aspectos centrales de la democracia constitucional representativa nos enseñan que el principio fundamental es la igualdad ante la ley, que la limitación del poder estatal y la separación de poderes del estado son intransables, que la existencia de frenos y contrapesos es indispensable, y que la representación requiere de mecanismos de deliberación y debate en el cual las autoridades toman decisiones y construyen acuerdos.

La pregunta central al momento de analizar la propuesta de la convención constitucional es si las reglas propuestas contribuyen o deterioran la capacidad de cooperación del sistema político en Chile, y si se ajustan a los principios de una democracia constitucional representativa.

Analicemos la forma de estado, el sistema político, el sistema electoral, y el concepto de nación propuesto por la convención.

La propuesta plantea un Estado Regional -diferente al Estado Unitario en vigencia y al Estado Federal conocido en otras latitudes-, y crea un conjunto de autonomías políticas, territoriales y financieras. Se establecen regiones autónomas, comunas autónomas y autonomías territoriales indígenas. Ello implicaría una enorme cantidad de actores con potestades políticas y económicas que entrarán en tensión y conflicto, aumentando la dificultad de coordinación entre los niveles nacionales y locales de gobierno.

En materia de sistema de gobierno -o la sala de máquinas de la Constitución- se observan riesgos relevantes para la democracia representativa. Un Presidente de la República que puede reelegirse por una vez, con un Congreso de los Diputados que concentra el poder real del Poder Legislativo, pues tiene mucho más facultades que la Cámara de las Regiones y puede adoptar decisiones con quórum más bajos que los existentes hoy. De esa forma, un Presidente elegido simultáneamente con una mayoría en el Congreso de los Diputados puede tener un excesivo poder que arriesgue la seguridad democrática. Si a eso agregamos la eliminación del Senado, el reemplazo de la iniciativa exclusiva presidencial por un sistema de concurrencia en las leyes, entre otras materias, se configura un escenario de debilidad de frenos y contrapesos ante el poder de una mayoría puntual. La elección de las autoridades parlamentarias se mantiene a través de un principio de proporcionalidad, lo que puede colaborar a la representación, pero deteriora fuertemente la cooperación y promueve la fragmentación política en Chile. A mayor abundamiento, se elimina el concepto de “Poder Judicial” y se reemplaza por un “Sistema de Justicia”. De esta forma se debilita su rol de poder del estado, se desdibuja su rol de contraparte del ejecutivo y del legislativo, y se modifica el sistema de nombramiento de los jueces, el cual corre el riesgo de ser politizado rápidamente dado el diseño institucional que se construye. El Sistema de Justicia, por su parte, con-

templa sistemas de justicia para cada uno de los pueblos indígenas reconocidos como nación, sin especificar cuáles serán las materias abordadas por cada sistema. Relacionado con lo anterior, y tal vez el tema de mayor controversia con la construcción histórica de Chile, es pretender declarar a Chile un país plurinacional. No tiene fundamento en la construcción histórica de un país mestizo como Chile, quebraría profundamente la igualdad ante la ley, y generaría -muy posiblemente- grandes conflictos territoriales y de coordinación política institucional.

Una reflexión adicional consiste en señalar que las crisis institucionales que se encauzan a través de un proceso constituyente suelen poner muchas expectativas en cómo la “eventual” nueva Constitución puede mejorar la vida de las personas y lograr representar el supuesto “sueño compartido”. Me parece que la Constitución debe ser mucho menos ambiciosa que eso: los ciudadanos deben decirle al estado lo que puede y lo que no puede hacer, establecer claramente los límites al poder estatal, definir un sistema político que incentive la coordinación y cooperación, respetando los derechos fundamentales como la libertad, la propiedad y la seguridad. El texto propuesto por la convención no satisface esos estándares, y cualquiera sea el resultado del plebiscito constitucional, será necesaria una nueva oportunidad para construir un buen conjunto de reglas políticas para Chile.

---

# EL PROCESO Y EL RESULTADO NO SON SEPARABLES: APRENDIZAJES DEL TRABAJO CONSTITUYENTE

## Daniel Soto Torres

Director del Magíster en Desarrollo Organizacional y Dirección de Personas  
Facultad de Psicología UDD



Uno de los asuntos más discutidos acerca de la convención constituyente se refiere a la distinción entre el resultado de su trabajo y la manera mediante la cual se llegó a ese resultado. Es decir, una antigua distinción acerca de resultado y proceso, muy utilizada en el ámbito de la psicología organizacional. Específicamente, en psicología organizacional se denomina proceso al comportamiento interpersonal que sustenta el trabajo conducente al resultado (por ejemplo, colaboración, comunicación y liderazgo). ¿Es aplicable esa distinción al trabajo de la convención constituyente?. ¿No es acaso el resultado (la propuesta constitucional) lo único relevante, pues la ciudadanía se pronuncia sobre él?

Un interesante aprendizaje, que posiblemente quede en la memoria de muchos en el mundo político, es que el proceso tiene dos muy importantes efectos en el resultado, lo que los vuelve inseparables. El primer efecto es que, según la forma en que ocurre el proceso de trabajo, el resultado adquiere mayor o menor calidad respecto de las demandas del entorno. En este caso, hablamos de las necesidades de múltiples actores individuales, colectivos e institucionales. La pregunta específica respecto del resultado del trabajo constituyente sería: ¿la propuesta constitucional satisface necesidades de actores relevantes de diverso tipo que la reciben?. Una noción clave de ciencia social es útil: la legitimidad de los resultados depende de la interpretación que de ellos tiene una red de actores, no de las convicciones profesionales o morales de los creadores de esos resultados.

El segundo efecto del proceso de trabajo sobre los resultados es menos evidente e igualmente relevante. Las decisiones de las personas ante dilemas importantes no son movidas por la racionalidad y el cálculo, sino fundamentalmente por concepciones morales acerca del mundo y normas culturales. Pues bien, sucede que esas profundas convicciones morales y culturales nos impulsan a observar la génesis de los hechos, no sólo los resultados. Observamos las acciones de quienes participaron de la creación de un resultado debido a que somos seres sociales. Sabemos o intuimos que todo resultado es fruto de relaciones entre personas y grupos y, según esas relaciones nos parezcan aceptables o no en nuestra escala de valoración moral y cultural, ponderaremos también el resultado final surgido de ellas. Hemos visto este fenómeno en numerosos casos de connotadas empresas u organizaciones públicas, cuyos

apreciados productos o servicios fueron duramente desvalorizados por los clientes o usuarios cuando se enteraron de relaciones abusivas con sus empleados y/o violación de protección ambiental, ocurridas durante el proceso de crear esos productos o servicios.

Esos dos efectos del proceso de trabajo sobre la valoración de su resultado explican que en el caso del proceso de trabajo constituyente las personas no evalúan principalmente el texto final en sí mismo (resultado), en su racionalidad legal y declarativa. Tampoco evalúan el proceso en términos puramente racionales.

Una relación final: si el proceso de trabajo de un equipo nos parece inadecuado de acuerdo a nuestros valores personales, nuestra disposición a apreciar el resultado de ese proceso será menor que si el proceso de trabajo se adecúa a nuestros valores. Adicionalmente, si el resultado específico del trabajo nos parece amenazante, desconectado de nuestras valoraciones, entonces es aún menos probable que apreciemos el resultado y, a la vez, reforzaremos nuestra opinión negativa del proceso de trabajo. Este fenómeno parece haber ocurrido en una parte de la ciudadanía respecto del trabajo de la convención constituyente. Partidarios iniciales de ese trabajo se declaran opositores

a su resultado, y, adicionalmente, cuestionan el proceso que llevó a tal resultado. No son sólo eventuales fake news las que influyen en las personas y sus decisiones. Antes bien, la disposición a prestar credibilidad a un mensaje depende del ajuste valórico que el receptor siente respecto del resultado que le presentan y del proceso que llevó a él.

¿Qué aprendizaje entrega este episodio a los responsables de trabajos colectivos que seguirán en curso los próximos años?. Parece ser que no vale cualquier forma de trabajar para obtener un resultado considerado legítimo por actores que lo reciben.

Que la relación de proceso y resultado es cada vez más transparente y requerida por una ciudadanía acostumbrada a mirar la secuencia completa desde sus perspectivas valóricas. Que la valoración de un resultado no depende de las convicciones e intenciones de quienes lo generaron, sino de los receptores del mismo. Que las redes sociales amplifican (más que crear) la sintonía o la disonancia que las personas sienten respecto de procesos y resultados. Finalmente, que más allá del resultado de decisiones como el plebiscito, estas normas de relación social estarán presentes permanentemente.

**>> ¿Qué aprendizaje  
entrega este episodio a los  
responsables de trabajos  
colectivos que seguirán en  
curso los próximos años?**

---

# UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

## Jorge Varela Torres

Director Centro de Estudios en Bienestar y Convivencia Social (CEBCS)  
Facultad de Psicología UDD



Los eventos políticos del país del último tiempo, desde el estallido social a la fecha, con la votación de un plebiscito de salida para una nueva constitución, constituyen un gran hito para nuestra historia. Desde el plebiscito para decidir si queríamos escribir una nueva constitución ha quedado en evidencia que la mayoría del país apuesta por generar un nuevo acuerdo marco que regule cómo vamos a convivir en Chile. Esto es, sin duda, un hito valioso para nuestra democracia e historia. En este contexto, considero que tanto el proceso como algunos aspectos de la propuesta de la nueva constitución, contienen elementos muy importantes para una sociedad del futuro, lo cual es coherente con lo que investigamos en la universidad con adolescentes y sus relaciones con otros(as) en la escuela y en otros espacios significativos (barrio y la familia, por ejemplo). En particular, respecto de la educación y derechos fundamentales considero muy interesantes algunos fines y principios que se proponen. De la misma manera, el proceso en sí mismo también se puede destacar.

Por ejemplo, respecto del proceso, la elección de convencionales diversos refleja la importancia y la complejidad de convivir y llegar a consensos con otros/as que son y piensan diferente a uno. Generar un hito de participación ciudadana es un aspecto vital, lo cual ha estado ausente en nuestro sistema escolar a la fecha, y no ha permitido el ejercicio de una formación ciudadana integral que se ejercite y exprese sin violencia para exponer argumentos y escuchar nuestras diferencias. Los adolescentes y jóvenes de hoy nos demandan más y son actores mucho más críticos, por lo que nuestra sociedad debe estar preparada para esto.

Otro aspecto valioso de la propuesta constitucional es su énfasis en promover una educación inclusiva. Si bien, ya hemos avanzado en el país en esta línea, todavía falta generar espacios educativos más inclusivos. En una sociedad tan segregada como la nuestra, tener un espacio más inclusivo resulta clave para formar niños, niñas y adolescentes que puedan aceptar y convivir en la diversidad. Nuestros estudios en la facultad nos han mostrado cómo los espacios menos inclusivos se asocian con más violencia y un peor clima escolar. El desafío está entonces en ver cómo modificar las barreras que generan menos inclusión, más allá de modificar a los individuos.

Junto a lo anterior, otro elemento muy interesante y valioso de la propuesta es el reconocimiento a la labor docente. Actualmente la profesión docente no tiene el reconocimiento que se merece, lo que se condice con el déficit que vemos en las carreras de pedagogía y en las plazas de trabajo. De hecho, si lo proyectamos en el tiempo, el panorama es muy negativo y poco alentador. Para generar un mejor país y un mejor sistema educacional, valorar y reconocer a nuestros docentes es un aspecto fundamental. La retribución que esto puede generar a la sociedad es inmensa, por lo cual es fundamental que la profesión docente tenga un especial reconocimiento.

Finalmente, considero que es valiosa la declaración de fines y principios que contiene la propuesta, porque marca una ruta para una sociedad moderna y democrática. Esto va de la mano con una de las tendencias que describe Steven Pinker en su libro “The Better Angels of our Nature”, que describe cómo la violencia ha disminuido a lo largo de la historia de la humanidad. Esto se explica por diferentes tendencias, pero también por algunos demonios y ángeles. Una de las tendencias que describe Pinker es la “revolución de los derechos”, cuya raíz se remonta desde la declaración de los derechos humanos en 1948. Desde ese entonces, hemos visto una verdadera revolución en las sociedades modernas que velan por los derechos de las personas (ej. derechos del niño, de civiles, de las mujeres, de minorías sexuales, entre otros). En este sentido, promover fines y principios como parte de la propuesta de una nueva constitución es muy valioso porque da continuidad a estos procesos históricos y, siguiendo a Pinker, nos da cuenta de una sociedad que puede ser menos violenta, más democrática y participativa.

Independiente del resultado del plebiscito, creo que estos aspectos, tanto del proceso como del contenido de la propuesta constitucional, son muy importantes y valiosos ya que nos muestran un avance histórico de nuestra sociedad. Cuidar y sostener democráticamente a futuro todo esto será tarea y responsabilidad de todos(as).

**>> En una sociedad tan segregada como la nuestra, tener un espacio más inclusivo resulta clave para formar niños, niñas y adolescentes que puedan aceptar y convivir en la diversidad.**

---

# EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

**Sergio Verdugo Ramírez**

Director del Centro de Justicia Constitucional UDD



Las democracias requieren de un sistema de partidos robusto para reducir los costos que perturban el ejercicio de la representación. Los ciudadanos carecen de tiempo para identificar información relevante sobre la gran cantidad de candidatos que existen, por lo que nuestros representantes necesitan formar coaliciones estables para impulsar reformas políticamente factibles. Además, se requiere de grupos relativamente disciplinados para respetar los acuerdos. Necesitamos un sistema de selección de candidatos que incentive la formación de grupos doctrinariamente consistentes y políticamente leales. Cuando el sistema de partidos políticos se daña, la capacidad para seleccionar candidatos que respondan a un ideario común se debilita, y los costos de información de los votantes y de transacción entre los diversos grupos políticos hacen difícil que las instituciones sean debidamente representativas y adecuadamente eficaces.

La inercia legislativa observada en Chile en materia de derechos sociales se debe, en parte, a los problemas del sistema de partidos. La cantidad de partidos se ha multiplicado, la opinión pública no confía en ellos, han nacido movimientos que aspiran a reemplazarlos, los candidatos independientes y descolgados han crecido, y los niveles de indisciplina partidaria se han incrementado. Aunque las causas de lo anterior puedan ser discutibles, existen algunas normas constitucionales que, al menos, no han ayudado a solucionar el problema. Entre ellas, se encuentra el modelo electoral proporcional para elegir al Congreso, que coexiste con un modelo hiper-presidencial, la existencia de gobiernos que duran cuatro años sin reelección en un escenario de alta alternancia en el poder, y la fecha de las elecciones parlamentarias. Estos elementos, entre otros, no han logrado incentivar la colaboración legislativa y la creación de pactos de gobierno que se proyecten más allá de las meras alianzas electorales. El destino político de los parlamentarios, cuya reelección ahora está limitada, no se asocia al éxito del gobierno de turno.

El sistema de partidos no depende sólo de aquellas reglas que directamente los regulen. También depende de normas electorales, del régimen político y de las reglas del proceso legislativo, entre otras. Las oportunidades para revisar todas estas normas de modo sistémico son raras, en tanto se requiere de un diagnóstico holístico y de propuestas que abordan distintas materias. Las reformas políticas

difícilmente se dan en condiciones apropiadas para lo anterior. La Convención tuvo una oportunidad única de hacerse cargo del problema. Lamentablemente, careció de un diagnóstico compartido y evitó hacerse cargo.

La propuesta constitucional ni siquiera menciona a los partidos políticos. Se refiere, en cambio, a las “organizaciones políticas” de manera escueta. Esta referencia posibilita que el día de mañana se puedan reconocer beneficios políticos y ventajas electorales (incluyendo financiamiento) a movimientos que no cuentan

con los mismos niveles de democracia, control y transparencia que los partidos políticos. Si ello se materializa, sería menos costoso fundar y mantener organizaciones que puedan competir contra los partidos tradicionales.

La propuesta debilita el poder de los partidos de controlar la agenda legislativa al ofrecer una importante cantidad de mecanismos de participación directa; reduce el poder de disciplinar a los parlamentarios en ejercicio, al mantener los límites a la reelección parlamentaria; fortalece un incentivo electoral de corto plazo al reemplazar a los senadores (que duran ocho años en su cargo), por representantes regionales que durarán cuatro años en sus funciones; no resuelve el problema asociado a la simultaneidad de las elecciones parlamentarias con la primera vuelta presidencial, ni establece las bases para un sistema electoral que estimule la existencia de pocos partidos fuertes. Además, la facultad del Presidente de la República para vetar proyectos de ley se debilita al permitir insistencias del Congreso por mayoría simple, estimulando al Jefe de Estado a optar por aprobar o rechazar, dañando un instrumento importante para alcanzar acuerdos más conciliadores. No es claro, además, el modo cómo funcionarán otros arreglos institucionales relevantes, como el régimen de urgencias, la existencia de leyes

de concurrencia presidencial (que reemplazan la iniciativa exclusiva), y la existencia práctica de un sistema legislativo unicameral para un número importante de materias de ley.

Existen normas cuyos efectos no podemos predecir debido a que los detalles están entregados al legislador. No obstante, la información que conocemos nos permite especular acerca del efecto que la propuesta puede producir en el sistema de partidos. Al menos, podemos predecir que no fortalecerán a un sistema ya debilitado. Es cierto que varias cuestiones pueden corregirse por ley o por reformas constitucionales futuras, pero parece poco probable que ello suceda porque este tipo de instrumentos no suele entregar una solución sistémica basada en un diagnóstico compartido sobre el funcionamiento de los partidos políticos. Por eso, es plausible pensar que la nueva constitución, de ser aprobada, facilitará el camino para el continuo debilitamiento del sistema de partidos.

**>> El sistema de partidos no depende sólo de aquellas reglas que directamente los regulen. También depende de normas electorales, del régimen político y de las reglas del proceso legislativo, entre otras.**

---

# PREVENCIÓN DE LA SALUD Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

**Luis Vicentela Gutiérrez**

Decano de la Facultad de Ciencias de la Salud UDD



Uno de los aspectos más sentidos de la población, en cualquier país, dice relación con la atención en salud y los beneficios que a través de derechos consagrados en la constitución se puedan implementar. Tal es el caso de la nueva propuesta constitucional de Chile, que indica: ***“Toda persona tiene derecho a la salud y al bienestar integral, incluyendo sus dimensiones física y mental”*** (Art. 44).

Debido a que el presupuesto de gasto anual en salud compite con otras áreas del estado y suelen incrementarse gradualmente, ya sea por los requerimientos epidemiológicos o por los avances tecnológicos, entre muchos otros, la utilización de los recursos suele focalizarse en el tratamiento y rehabilitación, más que en la prevención de las enfermedades o la promoción de condiciones de salud. Por ello la OMS, entendiendo la implicancia que tiene la garantía del derecho a la salud, en su propia constitución lo define así: ***“El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”***.

La anterior declaración contiene una visión realista, que reconoce las limitaciones que dicho derecho puede implicar, en especial cuando las necesidades de las personas y la ciudadanía deben armonizarse en virtud de la comprensible escasez de recursos, y por los cuales dichas necesidades compiten.

Esta tensión permanente por la asignación de recursos está presente en cualquier sistema de salud, en todo el rango de modelos económicos, desde el público hasta el privado, en el de desembolsos eminentemente estatales hasta los de alto componente de gastos personales. La discusión, sin embargo, es más profunda y nos remite a los costos vinculados a la provisión de los diferentes servicios en salud, sobre todo, al aumento de éstos a medida que se complejiza el tipo de servicio requerido.

Lo anterior, que parece obvio, ha tenido un ámbito poco explorado, desde mi perspectiva, y que lo constituye la prevención en salud. Si bien es cierto que la información sobre las causas y origen de las enfermedades es más abundante, gracias a la rápida penetración de internet en la sociedad, eso no basta para que las conductas

de las personas sean más saludables y contributivas al bienestar. El control del problema de salud de la población, por lo tanto, no se resuelve con que se declare que la salud es un derecho exigible al Estado, sino que se requiere un rol más activo de éste para estimular e incentivar a los individuos, y así sus conductas potencien las condiciones que favorezcan el estado de salud. A pesar de lo contradictorio que pueda resultarle al modelo político que promueve la nueva constitución, es necesario entender que en el tema de la salud, muchas de las acciones destinadas a su mantención, tratamiento y rehabilitación son estrictamente personales, y no solo se requiere comprender adecuadamente las razones, sino que además se precisa un cambio conductual que facilite esos mismos procesos hacia la mantención o recuperación óptima del estado de salud.

Ese convencimiento personal, y también el de la ciudadanía organizada, es clave en el mejoramiento del bienestar y la salud, puesto que no sólo los hace partícipes de las acciones de cuidado, sino que también contribuye a disminuir las causas de enfermedades, cuyo tratamiento

o rehabilitación suele ser la mayor carga económica de cualquier sistema sanitario existente.

En la propuesta constitucional la prevención es mencionada muchas veces en distintos ámbitos. Sin embargo, en salud, donde su vínculo es clave e imprescindible, posee una visibilidad basada en generalizaciones y condicionada a la participación de las comunidades, ignorando la relevancia de la autodeterminación y la responsabilidad individual. Creo que ambos ámbitos son igualmente relevantes, el individual y el colectivo; no obstante, en el nuevo texto se condiciona a la acción de la comunidad y se ignora la decisión de las personas.

El empoderamiento de los individuos para fortalecer los aspectos preventivos de la salud, en la medida de sus posibilidades, es un ejercicio de responsabilidad ciudadana, que al igual que la acción colectiva enmarcada en la función promocional y

preventiva de la salud pública, constituyen pilares indispensables para construir una sociedad de bienestar. La OMS también lo resalta al indicar que ***“una opinión pública bien informada y una cooperación activa por parte del público son de importancia capital para el mejoramiento de la salud del pueblo”***

Chile requiere mejorar las condiciones de salud para sus habitantes y la sola declaración de que sea un derecho no basta. Tampoco es suficiente una visión colectiva o comunitaria de su enfoque para la solución global, ni menos una visión paternalista de un estado proveedor. Se precisa valorar las capacidades de todos los individuos para tomar acción en salud, en especial en el ámbito preventivo, y que el estado releve la importancia de la responsabilidad individual, reconociéndolo como un factor de incidencia positiva en el mejoramiento global del bienestar de la sociedad a la cual pertenecen.

### **Referencias**

Propuesta Constitución Política de la República de Chile 2022

OMS Sitio Web Mundial: Acceso/Acerca de la OMS/Gobernanza/Constitución

