

ALTERNATIVA

Revista del Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz • Chile • primer semestre 2021

**Nueva Constitución y
democracia plebeya.**

Rommy Morales O.

**Derechos Humanos y
nueva Constitución.**

Carla Peñaloza P.

**Defensa, FF.AA.,
seguridad y Constitución.**

Galo Eidelstein

**Venezuela: Poder
constituyente originario.**

Pedro Duarte LI.

**Régimen territorial y
nueva Constitución.**

Rodolfo Quiroz R.

**Desafíos de género y
relaciones de poder.**

Natalia Cuevas G.

**Nueva Constitución con
perspectiva ecológica.**

Catalina Rojas O.

**Educación escolar y
política del voucher.**

Claudio González R.

**Crisis de la Educación
Superior y desafíos
constitucionales.**

Cristóbal Villalobos D.

Pablo Lobos R.

**Derecho a la
comunicación.**

Danilo Ahumada F.

**Cautiverio mediático
y debate público.**

Faride Zerán Ch.

**Una nueva Constitución
para Chile.**

Eduardo Contreras M.

SEPARATA
CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL

ICAL
INSTITUTO DE CIENCIAS ALEJANDRO LIPSCHUTZ

ALTERNATIVA

Revista del Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz/año 18/Nº30/ISSN 0717-5450

Director
César Bunster Ariztía
Editor
Claudio De Negri Quintana
Comité editorial
Cesaro Bunster Aristía
Claudio De Negri Quintana
Claudio Rodríguez Díaz
Kemy Oyarzún Vaccaro
Guillermo Scherping Villegas
Karla Díaz Martínez
Patricio Palma Cousiño
Isabel Gómez Muñoz
Alexis Cortés Morales
Aída Chacón Barraza
Diseño y diagramación
Manuel Olate Céspedes
Fotografías e ilustraciones
Patricio Muñoz
Manuel Olate

 Copyleft

 Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones:

 Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor/a, editorial, año)

 Mantener estas condiciones para obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

| | |
|---|-----|
| Editorial | 7 |
| Nueva Constitución y democracia plebeya: La importancia del debate normativo en la Convención Constituyente. Rommy Morales O. | 9 |
| Régimen territorial y nueva Constitución. Rodolfo Quiroz R. | 23 |
| Dignidad y Derechos Humanos para una nueva Constitución. Carla Peñaloza P. | 37 |
| La defensa, las FFAA., la seguridad y la Constitución. Galo Eidelstein | 43 |
| Asamblea Nacional Constituyente de 1999: Poder constituyente originario de la República Bolivariana de Venezuela. Pedro A. Duarte Ll. | 53 |
| Análisis de género y las relaciones de poder. Desafíos sobre la autonomía política de las mujeres. Natalia Cuevas G. | 59 |
| Ejes que marcarán la agenda de una nueva Constitución con perspectiva ecológica. Catalina Rojas O. | 67 |
| Economía política del voucher escolar en Chile. Claudio González R. | 73 |
| Momento constituyente y crisis de la Educación Superior en Chile. Desafíos y propuestas. Cristobal Villalobos D. Pablo Lobos R. | 95 |
| Derecho a la comunicación: Una demanda ciudadana para garantizar el pluralismo en Chile. Danilo Ahumada F. | 101 |
| La élite chilena salió en viaje de negocios. Faride Zerán Ch. | 111 |
| Una nueva Constitución para Chile. Eduardo Contreras M. | 115 |
| Separata Participación y Convención Constitucional | 117 |



Los resultados de las recientes elecciones de Convencionales, Municipales y de Gobernadores Regionales nuevamente han expresado con claridad palmaria el deseo de nuestra ciudadanía de cambios profundos en nuestra sociedad. En esas tres instancias, la Derecha, así como los Partidos de la ex – Concertación, sufrieron derrotas estrepitosas, constatándose un avance muy significativo de las fuerzas anti-neoliberales compuestas tanto por partidos políticos, como por independientes. No es errado señalar que las demandas expresadas por millones de chilenos y chilenas en las calles durante el estallido social, ahora también se han hecho sentir en las urnas, de la misma forma en que se manifestaron durante el plebiscito de octubre pasado.

Sin desmerecer la importancia de los triunfos alcanzados en las elecciones municipales y de Gobernadores, uno de los aspectos más trascendentales de estas elecciones es el triunfo mayoritario de Convencionales que han declarado sintonizar con aquellas demandas populares.

Se abre ahora el proceso de debates entre las y los Convencionales electos para dar forma a una Nueva Constitución que le permita al pueblo de Chile avanzar soberanamente en la dirección de regir su propio destino.

De ahí, entonces, que resulta fundamental seguir contribuyendo al debate de las ideas. En esta versión de la revista, continuamos profundizando en varios temas de interés para quienes luchamos para que la nueva Constitución dé forma a un nuevo Estado garante de los derechos fundamentales que permitan a nuestro pueblo vivir con dignidad. La docena de trabajos que aquí aparecen se refieren a ámbitos significativos del devenir nacional: al debate normativo en la Convención; al debate relacionado con la descentralización; a la experiencia

constituyente de otros países de nuestra América – en este caso, específicamente a la República Bolivariana de Venezuela en 1999; derechos humanos y nueva constitución; defensa, fuerzas armadas y seguridad en la nueva constitución; la temática de género y relaciones de poder; perspectiva ecológica para la nueva constitución; la situación de la educación escolar y superior y el momento constituyente; el derecho a la comunicación; la defensa y el significado de la libre expresión; y lo que está en juego con la nueva constitución. Desde ya, agradecemos a las y los autores de estos valiosos trabajos.

Sin embargo, no basta con tener planteamientos, ideas y conocimientos claros. Tampoco es suficiente contar en la Convención con una mayoría de Convencionales que aspiran a un Chile igualitario. La medida en que la nueva Constitución logre responder a las demandas del pueblo dependerá en grado muy importante de la efectiva participación popular en todo el proceso constituyente y – desde luego – también en las deliberaciones que se iniciarán una vez constituida la Convención. Es aquella participación la que deberá dotar a la futura Constitución de la legitimidad y robustez necesaria para cambiar nuestro Estado. En consecuencia, este número de la Revista Alternativa incluye, como separata, una propuesta para lograr esa efectiva participación, incorporando la idea de una Secretaría de Participación, una guía metodológica e iniciativas para la “apropiación” de la Convención por parte de la ciudadanía.

Finalmente, también consideramos que los temas analizados en estas páginas pueden ser una contribución al programa de gobierno de nuestro candidato presidencial Daniel Jadue, así como insumos para avanzar hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo.

César Bunster Ariztía
Director ICAL



Nueva constitución y democracia plebeya: La importancia del debate normativo en la convención constituyente en Chile¹.

Rommy Morales Olivares.

Profesora Asociada. Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona.

rommymorales@ub.edu

Entre fines de 2019 y principios de 2020, Chile atravesó el momento más extremo de agitación política y social desde la dictadura militar de Pinochet. Durante las últimas dos semanas de octubre de 2019, las imágenes de Chile en el mundo daban cuenta de calles colmadas de manifestantes, estaciones de metro en llamas, y fuerzas militares desplegadas en todo el país, una imagen paradójica, que revivió la angustiada década de 1970 en la memoria y que daba cuenta de que “Chile despertó”, luego de una larga noche de letargo neoliberal. Esto fue una sorpresa para quienes vieron a Chile como un ejemplo de los mercados libres y la estabilidad democrática, pero fue algo esperable para quienes venían siendo conscientes del malestar generado por el incumplimiento de las promesas de la transición democrática.

Dada su trayectoria de éxito en algunos indicadores tales como crecimiento económico casi ininterrumpido, inflación controlada, tasas de pobreza en rápida caída desde los años 80 y el ingreso per cápita más alto de América Latina, un sistema de partidos estable, instituciones sólidas, bajos niveles de corrupción y de disturbios civiles, analistas y élites liberales de todo el mundo han citado exhaustivamente el ejemplo chileno para comprender el neoliberalismo y muchas veces justificarlo, así como justificar las reformas económicas del país. Varios de esos análisis han elogiado a la estructura institucional del país y los indicadores objetivos que han permitido a Chile ser parte del grupo de la OCDE y a liderar las clasificaciones de libertad económica y política.

Para la ciudadanía común, sin embargo, todo esto se ha vivido desde el lado oscuro de las desigualdades y el año 2019, el aumento en la tarifa del metro de Santiago, que provocó las protestas, fue la gota que derramó el vaso. De hecho, el slogan mediático se convirtió

¹ Algunas de las reflexiones contenidas en el presente artículo han estado inspiradas en entrevistas realizadas a académicos expertos en teoría social y política, a saber: Jordi Mundó (Universidad de Barcelona); Daniel Chernilo (Universidad Adolfo Ibañez) y Rodrigo Cordero (Universidad Diego Portales, Chile); gracias a los aportes de Peter Wagner. (Universidad de Barcelona); y a los aportes del equipo Constitucional de Partido Comunista de Chile

rápidamente en “no son 30 pesos. . . Son 30 años”. En este contexto, lo que se esconde detrás del “despertar” de Chile pone en el foco la convulsa relación entre neoliberalismo, democracia y soberanía popular. La clave para entender el “despertar de Chile” o la revolución chilena, como muchos han observado, son sus extremas desigualdades. Igualmente significativas, aunque menos conocidas, son las marcadas desigualdades políticas de Chile y abiertamente, los déficits en la representación democrática, que también están directamente relacionados con el neoliberalismo² y lo que llamamos *idea de progreso económico*.

Una de las consecuencias y mayores logros de la revolución de octubre ha sido el dar vida al momento constituyente, es decir, al proceso de cambio constitucional que se gestó en la revuelta, que implica la reescritura de la constitución por medio de una Asamblea Constituyente (convención constitucional). En otras palabras, una refundación de la norma fundamental que ordena las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales.

La emergencia, en forma de protesta, del malestar social responde a un agotamiento de los canales institucionales para la conducción del mismo o, lo que es similar, a un estrechamiento de los “objetos de lucha” que forman parte del campo político y la irrupción de las prácticas, discursos y demandas que residían en el subsuelo político.

El presente artículo tiene como objetivo discutir la importancia de generar un espacio para el *debate normativo* en la Convención Constituyente, con el horizonte de que los consensos y acuerdos o incluso en el disenso que allí emerjan, sean reflejo consistente del proceso de cambio social que vive Chile. Mi intención en estas líneas es explorar la siguiente hipótesis: la creación de un espacio procedimental, instituido e instituyente para el debate normativo en la Convención Constituyente, permitirá el despliegue del proceso de *self understanding social* (auto-comprensión social) que requiere cualquier momento constituyente y que posibilita la cristalización de los valores, normas y reglas respecto a la sociedad que se desea diseñar, así como las características del sistema político y económico que se requiere construir en Chile. En segundo lugar, la generación de este *self understanding* normativo permitiría resolver dos problemas, a saber: a) aprender y hacer uso estratégico del procedimiento - sin duda exitoso - llevado a cabo por la Comisión Ortuzar en 1980³, quienes debatieron las normas éticas de la Constitución de 1980 no sólo en un sentido pragmático, sino también en un sentido sustantivo, y pusieron en el centro sus pretensiones e intereses (y miedos), logrando fácticamente colonizar la sociedad chilena con la idea de orden público económico neoliberal; b) el debate normativo radical con tiempo y espacio permitiría sostener democráticamente el diseño de un sistema político coherente con la generalización y dinamismo de la esfera pública política actual, soberana; es decir, el despliegue del *self understanding* normativo en la Convención Constitucional permitiría la consolidación tanto semántica como empírica de un diseño institucional democrático plebeyo y popular, luego de 30 años de frustraciones y clausura de las instituciones respecto de la ciudadanía

El momento constituyente: tomarse el tiempo-espacio para reflexionar sobre la sociedad que imaginamos.

² Informe de Desarrollo Humano en Chile. (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile,

³ Véase Cordero, R; Lobos, R y Valenzuela, R. ¿Se rompió el hechizo constitucional? Columna CIPER. 23 de julio 2020. Revisado el 10 de febrero de 2021.

Es innegable que estamos en una coyuntura crítica propia de un momento constituyente. Las élites están desprestigiadas, el capital moral⁴ de las elites progresistas que fueron oprimidas por la dictadura, hoy militantes en la centro izquierda, no es suficiente argumento para legitimar las coaliciones y acuerdos que impiden cambios. Las elites liberales han perdido autoridad y el orden económico está mostrando crudas fracturas en diversas dimensiones que estallaron en el 18-O y que se profundizaron con el manejo de la pandemia del Covid-19.

La configuración de la convención constituyente es sin duda un acontecimiento radical en medio de un momento constituyente. En términos Koselleck⁵, un momento constituyente puede ser entendido como un cambio único, que libera los precedentes estancados, por tanto, nos liberaría de los anclajes sedimentados del autoritarismo y el orden público neoliberal que tiñe toda la institucionalidad de la sociedad chilena.

La discusión normativa es de vital importancia en un momento constituyente como el actual⁶, ya que la "forma" de la sociedad o *selfunderstanding social (autocomprensión) se cristalizan en estos momentos. El selfunderstanding social*, es un concepto sociológico pertinente para entender cómo se construye una idea de sociedad y sus implicancias, ya que supone un proceso continuo de interpretación colectiva de la propia situación social a la luz de experiencias cruciales adquiridas en situaciones anteriores y se centra en la comunicación entre personas, sobre las reglas idealmente horizontales y recursos básicos compartidos, cuyos resultados quedan sedimentados en comunicación, y cristalizan valores, normas e instituciones⁷. Los aspectos normativos de la sociedad que se busca construir, no deben tomarse a la ligera como si fuera un valor constitucional dado o pre estructurado - ya sea en capítulos, temas o cualquier forma predefinida - sino que debe ser llevado al centro de la observación y discusión en la convención constituyente, en tanto espacio inestable de posibilidades e imposibilidades constitucionales que se van a cristalizar en las *luchas conceptuales* propias del momento que estamos viviendo. El debate normativo implicará deconstruir al menos una serie de temas problemáticos, a saber: la legitimidad política del poder, el surgimiento democrático de los acuerdos y la base normativa de los derechos. Estas son cuestiones fundamentales que se cruzan en momentos de creación constitucional y que deben ser debatidas con tiempo y espacio para ello.

La demanda del debate normativo no es simplemente una postura ética respecto al proceso constituyente o la convención constituyente. Implica una mirada estratégica respecto al éxito y coherencia con las expectativas sociales que se han transparentado en la revuelta de octubre.

Establecer los procedimientos y el espacio de la discusión normativa en la propia convención constituyente es mandatorio. Hay que tomarse el tiempo para ello, consagrar la esfera en la propia convención para este proceso de deliberación. En el debate por el sistema político y social es importante no reducir la discusión solo a la arquitectura

⁴ Morales Olivares, R. 2015. inconsistencies between Social-democratic Discourses and Neo-liberal Institutional Development in Chile and South Africa: a Comparative Analysis of the Post-authoritarian Periods. En Wagner, Peter (ed). *African, American and European Trajectories of Modernity*. Edinburgh University Press.

⁵ Koselleck, Reinhart. 2001. *Los estratos del tiempo: estudios sobre la historia*. Barcelona. Paidós. P 38.

⁶ Kalyvas, Andreas. 2005. *Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power*. *Constellations* Volume 12, No 2, 2005. Blackwell Publishing Ltd. Oxford .

⁷ Wagner, Peter. 2012. *Modernity: Understanding the Present*. Polity Press

institucional ni jurídica, sino que debería pensarse como un diseño de la sociedad. Lo que está en juego es y será la concepción de la forma de vivir y cómo gestionar la deliberación. Los momentos constituyentes son por excelencia sitios experimentales para la puesta en forma de la sociedad⁸. Se erigen como un *novum*, concepto utilizado por Kosselleck que indica la presencia de un acontecimiento que marca un quiebre en el tiempo entre un antes y un después. El momento constituyente y su importancia de espacio-tiempo para el debate normativo, implica explorar y volver a escanear en un tiempo sin coacción de poder, en la horizontalidad de la asamblea constituyente, las esferas materiales de la vida social (las relaciones económicas, las prácticas, el orden público), así como las fuentes de significaciones más subjetivas, de las experiencias históricas, las expectativas, las construcciones intelectuales y los imaginarios políticos.

La apertura de la cuestión normativa se erige como necesaria debido a los múltiples diagnósticos que se han realizado en los últimos años en referencia al empobrecimiento de la discusión en el plano de lo que imaginamos como sociedad chilena, topando constantemente con la idea de propiedad como derecho natural en tanto límite del miedo, como ha señalado Renato Cristi, pero no el miedo a la guerra o al totalitarismo, sino el miedo a la 'expropiación', al ataque a la propiedad⁹, y a su ideario inevitable .

La discusión normativa podría tener distintas implicancias imaginadas. En primer lugar, la apertura a la existencia del otro en un sentido marxista¹⁰. La convención constitucional y la deliberación constituyente, permiten la apertura a la discusión normativa y a la imaginación política que han venido generando los debates y los movimientos del no + AFP del 2014, el 2018 feminista, o el 2019 con el estallido de octubre. La apertura a la discusión y deliberación no es simplemente una declaración de principios, sino que implica someterse a la existencia del *otro*, en la convención constituyente, y en la sociedad en general, con el objetivo de trascendentalizar ciertos principios normativos con carácter marxista. El joven Marx propone un concepto complejo de enajenación social en cuatro dimensiones, dos de ellas nos habla de la relación social, no solo del trabajo, a saber: a) la enajenación respecto al ser genérico del ser humano y la naturaleza (armonía con el medio ambiente y los otros seres); y b) respecto a los otros seres humanos, en tanto iguales (o conciencia de clase). Si bien Marx plantea que es en el capitalismo que se radicaliza este problema, plausiblemente en un espacio de encuentro para el debate normativo podríamos, al menos, problematizar de qué modo superar estas imposibilidades de encuentro horizontal.

En segundo lugar, el espacio de debate normativo nos permitirá la apertura a problematizar el asunto del poder y su dimensión material: Cuando la riqueza social que se crea colectivamente es acumulada de manera consistente y creciente por una pequeña minoría en desmedro de los intereses materiales de la mayoría, significa que las reglas del juego benefician a unos pocos poderosos en lugar de la mayoría. El problema es

⁸ Véase Cordero, Rodrigo. 2019. Giving society a form: Constituent moments and the force of concepts, *Constellations*, 26, no 2 (2019): 194-207 y Gargarella, Roberto. 2014. *La sala de máquinas de la constitución*. Buenos Aires: Katz.

⁹ Véase Ahumada, José Miguel y Salazar, Sebastián. 2021. Conferencia, la constitución económica en Miércoles constituyentes en la UBOH. 20 de enero 2021.

¹⁰ Marx en los Manuscritos de 1844 elabora una síntesis de los 4 tipos de alienación capitalista, dentro de los cuales la alienación respecto al otro es una de las bases de la alienación en el capitalismo, y la falta de conciencia de clase obrera. Marx, Karl. *Manuscritos de economía y filosofía*. 1844.

que opera en el Estado de derecho, independientemente de quién controle al gobierno. Chile actualmente no posee salvaguardas legales para limitar el poder de los más ricos, la oligarquía, o de la clase política. En tercer lugar, la apertura a replantear y conversar sobre la cuestión de la dignidad en su dimensión material. Esto implica recuperar la importancia de la discusión desde su ontología, es decir, más allá de la revolución de octubre, haciéndonos cargo de la demanda de trato Digno¹¹, el malestar en la sociedad chilena, diagnosticado desde el principio de la transición por los informes de Desarrollo Humano del PNUD¹², por académicos nacionales como Norberth Lechner o Manuel Antonio Garretón¹³ que desde distintas argumentaciones fueron capaces de vislumbrar el fracaso de la transición en términos del cumplimiento de sus promesas de inclusión social. La demanda de dignidad que ha surgido de la experiencia de maltrato histórico y que la protesta social ha asumido como semántica de un conglomerado de demandas históricas que se venían sedimentando.

La noción de orden público económico en la constitución de 1980: Lecciones para fundamentar la discusión normativa en la Convención Constituyente.

El orden público institucional que coordina la vida social en Chile es sin duda de carácter económico, tiene una impronta neoliberal y está en crisis. No obstante, su ontología autoritaria no es lo más importante en su definición, sino los mecanismos procedimentales que llevaron a su definición. No podemos perder de vista que este orden económico fue definido en la constitución de 1980 y no emergió neutralmente, sino que se fundó a partir de un debate normativo muy minucioso que pretendía erigir -con toda la fuerza de la ley- un carácter fiduciario en torno al control de la propiedad privada y lo logró. El debate pre constitucional de 1980 elaboró una compleja red de mecanismos que estabilizaron *principios normativos* en principios constitucionales, principios económicos sedimentados en las paredes en toda la estructura constitucional; y por cierto elaboró en consecuencia un diseño de sociedad a la medida. En corolario, tal como ha planteado Cordero¹⁴ a partir de su investigación sobre la Constitución de 1980, lo que la Constitución de 1980 logró hacer, fue brindar energía a una sensibilidad y práctica jurídica que sistemáticamente ha extirpado desde el debate político democrático la discusión sobre el significado mismo de lo social y la sociedad que queremos, transformándolo en un lenguaje oculto propio de expertos tecnócratas. A partir de un análisis de discurso sistemático de los debates generados semanalmente durante 5 años, Rodrigo Cordero plantea que el objetivo de reprogramar la economía conceptual de la sociedad con el fin de constitucionalizar una nueva forma de vida social fue prioritario. Aunque los miembros de la Comisión Constituyente nunca formularon esta reflexión sobre la forma de la sociedad de manera sistemática, es el hilo conductor da cuenta de una lucha normativa para desacreditar las

¹¹ Araujo, K. 2009. *Habitar lo social: usos y abusos en la vida cotidiana en Chile*. Santiago: LOM.

¹² Véase PNUD, 1998. *Las paradojas de la modernización, Informe de Desarrollo Humano en Chile*, PNUD, Santiago, 1998. Véase también, LECHNER, NORBERT, 1999. "El Estado en el contexto de la modernidad", en LECHNER, NORBERT (comp.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1999, pp. 39-54.

¹³ Garretón, M. A., & Cumsille, G. (2002). *Las percepciones de la desigualdad en Chile*. *Proposiciones*, 1-9.

¹⁴ Cordero, R. Lobos, R, Valenzuela, R. 2020. *Ibidem*

ideas socialistas, ya que se dice que contienen “un concepto de hombre y la sociedad que destruye la libertad humana, los valores nacionales y el estado de derecho”¹⁵.

La carta fundamental fue diseñada para proteger el orden neoliberal. Lo más relevante es que lo ha hecho a través de reglas contra mayoritarias, para coordinar la intervención del Estado en la economía, y aislar a los representantes políticos de responsabilidad ante las demandas sociales¹⁶. El neoliberalismo chileno es un modelo contra mayoritario centrado en el valor de la propiedad privada y un entramado de reglas para limitar el cambio a nivel institucional, y hacerlo justamente a través de las instituciones. Chile en ese sentido se caracteriza por fundar su constitución en un contexto de autoritarismo competitivo, concepto de Levitsky y Way, definido como “un régimen civil en el cual las instituciones formales democráticas existen y son ampliamente vistas como el principal medio para ganar el poder (...)”¹⁷. La constitución del 80 crea su propio mito fundacional, que tiene que ver con la discusión sobre el *tipo de sociedad* que se puede construir. Sin duda, hay una trampa evidente en la crítica al modelo neoliberal y el aparente autoritarismo que lo inunda todo: La trampa implica que el derecho económico ocupa una especie de derecho natural, por lo tanto, está indisponible al debate, topando siempre con principios intocables como el derecho de propiedad y el rol de ciertas instituciones, como por ejemplo el Banco Central. Esta instalación conceptual fue extremadamente reaccionaria. Siguiendo la historia de la determinación del orden público económico de la C80, queda claro que la idea de orden público en una constitución debería ser definida en el mismo proceso constituyente.

El problema sustantivo para la vida social es que la noción de orden público se torna económico y es central y tiene un carácter normativo-valórico, y además ha sido obstáculo para el cambio social. La inviolabilidad de la actividad económica se constituye en el fundamento del Estado de Derecho y como principio habilitador de la libertad. La particularidad de la constitución del 80 es que esto no está en un capítulo, se decidió distribuir en distintos capítulos o distintas partes¹⁸. El orden público económico está distribuido en distintos fragmentos de la constitución y es lo que consecuentemente coordina el sistema político. Es una doctrina de interpretación constitucional que se estabiliza con el primer tratado de la constitución de 1980 que escribe José Luis Cea. Orden público económico se transforma en doctrina constitucional. En ese sentido, la dimensión del autoritarismo de la constitución del 80 no es lo que la hace resiliente, ni lo que la hará resistir en cada capítulo en la convención constitucional 2021, sino que es la concepción de cómo funciona y lo que es la economía en la sociedad. Por ejemplo, el derecho a la libertad de empresa o el derecho a la propiedad expandido, se constituye en el fundamento del sistema político y de nuestro Estado de Derecho en Chile.

La idea de orden público económico toma una forma determinada para participar dentro de la organización neoliberal que se despliega, tal como ha planteado Foucault, “el

¹⁵ Cordero. R. 2019. Ibidem

¹⁶ Gajardo Jaime, Vásquez, Yuri et al.. 2018. Ideas y propuestas para una Nueva Constitución en IDEAS Y PROPUESTAS PARA EL CAMBIO CONSTITUCIONAL.

¹⁷ Levitsky, S y Way , L. (2012). Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War. Cambridge University Press.

¹⁸ Véase CRISTI, RENATO. 2011. *El pensamiento político de Jaime Guzmán: una biografía intelectual*. Lom, Santiago de Chile, segunda edición (300 pp).

neoliberalismo no debe confundirse con el eslogan *laissez-faire*, sino que, por el contrario, debe considerarse como un llamado a la vigilancia, al activismo y a las intervenciones perpetuas¹⁹. Siguiendo a Cordero, quien ha estudiado en detalle el origen de la constitución del 1980, esta concepción económica del Estado de derecho coexiste con una *estructura afectiva*, sociológicamente es una constitución que está construida sobre la base del *trauma*, y del miedo a las pasiones de la soberanía popular, que ha caracterizado la idea de representación en las democracias modernas²⁰. Es ese miedo que estalla desde el 2006 con el movimiento estudiantil.

Desde la teoría social, en términos Freudianos, el miedo al trauma implica la experimentación práctica de un temor – infundado o no – respecto a un acontecimiento pasado, cuya facticidad a nivel de los hechos es irrelevante, pues es real en sus consecuencias. La democracia representativa en su raíz ordoliberal tiene una estructura afectiva que se enmarca en una dimensión propia de la representación de las mayorías por las minorías, que se fundamenta en la búsqueda de domesticar las pasiones democráticas. Esto en un sentido práctico, se ha ido conjurando en la demonización de los trabajadores politizados, y en la semántica respecto a la necesidad de proteger a la democracia de sí misma y de sus aparentes excesos.

Al concebir el poder político como guardián de la propiedad, se puede terminar diseñando una constitución aparentemente democrática que persista en su interés de proteger a la clase dominante. El problema no es el extremo cuidado de la propiedad, sino de la propiedad privada. En ese sentido, el orden económico que eventualmente emerja del debate constitucional, debería ser aquel que resulta indispensable para conservar la vida, es una propiedad común de la sociedad entera. Sólo el excedente puede ser propiedad individual y abandonarse a la industria de los comerciantes, como ya planteaba *Robespierre (1792)*²¹, la acumulación privada debería estar subordinada al interés público, al disfrute del común.

La democracia plebeya como sistema político institucional y los límites a la oligarquización del momento constituyente

La democracia deliberativa Habermasiana (2008)²², la democracia radical Derridiana (1998)²³ o la democracia republicana planteada por Domenech o Pettit²⁴, entre otros, son ejemplos de diseños de democracia que podrían ser buenos modelos de consolidación del momento constituyente que vive Chile, no obstante, donde más claramente se diluyen las paradojas de la representatividad es en lo que se conoce como democracia plebeya.

¹⁹ Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, FCE.

²⁰ Mota, A and Wagner, P. 2019. *Collective Action and Political Transformations*. Edinburgh University Press Ltd

²¹ Han sido extraídos de Antoni Domènech, “Socialismo: ¿De dónde vino? ¿Qué quiso? ¿Qué logró? ¿Qué puede seguir queriendo y logrando?”, en Mario Bunge y Carlos Gabetta (comp.), *¿Tiene porvenir el socialismo?*, Gedisa, Eudeba, 2015, pp. 71-124.

²² Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, España.

²³ Derrida, 1998. *EL otro cabo: La democracia, para otro día*. Ediciones el Serbal.

²⁴ Véase PETTIT, PHILIP. 1997. *REPUBLICANISMO: UNA TEORÍA SOBRE LA LIBERTAD Y EL GOBIERNO. PAIDOS, ESTADO Y SOCIEDAD. BARCELON*

La democracia plebeya²⁵ posee mecanismos de participación directa e implica poder resistir a las formas elitizadas del funcionamiento de las instituciones y además levantar los temas que han de ser resueltos por la política, usando el mecanismo procedimental de participación que provee la democracia deliberativa, pero permitiendo que el sistema político institucional esté permanentemente anclado a las decisiones de la base de la soberanía popular.

Para la mayoría, las teorías del poder constituyente que bien ha sintetizado Andreas Kalyvas (2005), las normas, reglas fundamentales y las instituciones no tienen otra base que el acto soberano instituyente vinculado a las bases que las creó²⁶, pero no resuelven con precisión la sostenibilidad en el tiempo de ese proceso ontológico. Un verdadero acto soberano siempre escapa a la sumisión de cualquier regla, norma o tematización previa ordenada, porque, de hecho, constituye su origen último posterior al proceso de deliberación, y esto debería sostenerse. Por eso, el acto soberano constituyente no puede reducirse ni remontarse a nada externo o posterior a sí mismo. Significa un nuevo comienzo legal. En otras palabras, el acto constituyente ocurre fuera de un horizonte constitucional dado para radicalmente redefinir los contornos y el propio contenido de dicho horizonte.

Para hacer posible esta estructuración semántica del poder constituyente en el despliegue del soberano, es necesario que el acontecimiento de las definiciones normativas de lo que va a conversar el soberano, sea establecido sin protocolos precedentes²⁷. Además de estas cuestiones procedimentales del momento constituyente, y el poder que lo define, se deben generar mecanismos para evitar su sedimentación y rigidización en el tiempo, pues por más democráticos que se defina un momento constituyente, este puede verse obstaculizado en el futuro si no se define la manera de anclarlo permanentemente al soberano, tal como planteó Arendt²⁸. Lo que salva al acto constituyente de comenzar desde su propia arbitrariedad es que lleva consigo su propio principio. Los principios de acción son inmanentes, pues emanan únicamente de la práctica constitutiva y Arendt entendió esos principios en términos de un estándar ético implícito que se vuelve explícito mediante el desempeño del propio acto constituyente, es decir, durante el momento mismo de fundar un nuevo orden constitucional, a través de una discusión normativa, procedimentalmente deliberativa anclada en la soberanía popular y que debe mantenerse en el tiempo.

En general, la teoría democrática que ha encontrado consenso ha argumentado que "sólo se conoce como constitución legítima la que descansa en el poder constituyente del pueblo"²⁹. No obstante los mecanismos y principios inmanentes que se despliegan en el momento constituyente no son características que brinden un sello de legitimidad permanente a una convención ni a un texto constitucional. Sumado a esto, no es novedoso

²⁵ Vergara, Camila. 2020. The plebeian people of populism. *European Journal of Social Sciences*.

²⁶ Kalyvas, Andreas. 2005. *Popular Sovereignty, Democracy, and the Constituent Power*. *Constellations* Volume 12, No 2, 2005. Blackwell Publishing Ltd. Oxford.

²⁷ Si el poder constituyente estuviera determinado por el orden legal anterior, si derivara su legalidad de una constitución preexistente, no sería un poder constituyente, sino más bien un poder constituido (y no soberano).

²⁸ Arendt 1963

²⁹ Schmitt, C. 2005. *Political theology: Four chapters on the concept of sovereignty*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

plantear que hemos llegado a un grado tal de erosión institucional que hace más sentido innovar e incorporar nuevas instituciones populares, que confiar en la capacidad de las élites para ponerse de acuerdo y redactar una constitución nueva³⁰ – incluso con la convención constituyente – que establezca un marco adecuado para una sociedad más igualitaria y digna.

La democracia representativa liberal es un régimen político en el cual el gobierno es elegido por una mayoría y, por lo tanto, tiene sentido pensar que un gobierno democrático deseable debiera beneficiar – o al menos no perjudicar – los intereses de la mayoría en base a la idea de bien común. La soberanía parlamentaria y la democracia representativa encuentran en el poder constituyente que ha emergido de la revolución de octubre, su propia imposibilidad. En Chile, discursivamente vivimos en una democracia, un gobierno basado en la soberanía popular en el que la mayoría gobierna dentro de límites constitucionales. Pero esta concepción ideal de la democracia, tal como ha planteado Vergara³¹, no dice relación ni con los orígenes históricos de este sistema político ni con cómo funciona en la práctica. Aunque no es pretensión de la convención constituyente poner en el debate todos los aspectos normativos de la democracia, es importante recordar que la primera democracia moderna, fundada en los Estados Unidos, fue concebida por los miembros de la convención constituyente no como una democracia, sino como una república representativa que tenía como objetivo principal la protección de la propiedad privada, en lugar de la protección y bienestar de los individuos .

Siguiendo el modelo representativo anglosajón, la mayor parte de las democracias actuales, en las que representantes elegidos por la mayoría gobiernan teóricamente en beneficio de la mayoría, son regímenes de facto oligárquicos: tal como ha afirmado el teórico del republicanismo Jordi Mundó³², gobiernos de unos pocos para el beneficio de unos pocos, con excepción de algunos regímenes social demócratas. Chile es una democracia liberal, en las que los servicios básicos – bases de la demanda por el trato digno de la revolución de octubre – no son garantizados por el Estado sino que proveídos por empresas privadas y los impuestos a los más ricos son bajos, como en el caso de Chile donde los individuos de mayores ingresos pagan un máximo de 35.5% en impuestos³³, sufriendo un progresivo proceso de oligarquización, en el cual las élites políticas consistentemente benefician con leyes y políticas públicas a los más ricos en desmedro de la *mayoría*. Del mismo modo, en las democracias liberales los *derechos liberales*, en torno a la inviolabilidad seguridad de la persona, están diseñados para evitar la intrusión del Estado en la esfera privada. Constituyen, junto con los *derechos democráticos de participación*, el paquete de los llamados derechos civiles clásicos³⁴.

³⁰ Para más detalle sobre las características de las elites en Chile y América Latina, véase North, Liisa and Clark, Timothy. 2018. Dominant elites in Latin América. From neo-liberalism to the Pink tide. Latin América Political Economy. Pelgrave MacMillan.

³¹ Vergara, Camila. 2020. República Plebeya. Guía Práctica para Constituir el Poder Popular. Sangría Ediciones.

³² Mundó, Jordi. 2020. Poder político fiduciario y soberanía popular. Libertad política, confianza y revolución en la filosofía política de Locke. En Daimon. Revista Internacional de Filosofía, nº 81, 2020 pp. 35-50.

³³ Flores, I; Sanhueza, C; Atria, J y Mayer, R (2020). Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964–2017 in Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964–2017 in Review of Income and Wealth. V 66. 4.

³⁴ Habermas, Jürgen. 2010. The concept of human dignity and the realistic utopia of human rights. Journal compilation. Metaphilosophy LLC and Blackwell Publishing Ltd. Vol. 41, No. 4, July 2010.

Debate normativo y diseño institucional: Una república plebeya soberana, sustentable y sostenible.

La discusión normativa no está divorciada de la discusión técnica y hay tiempo para ambas en la convención constituyente que se definirá en abril 2021. Además de generar el espacio del debate normativo, se debe pensar en un diseño institucional y en el entramado de recursos materiales para su existencia. Se deberían poder establecer articulaciones de poder, con poder de veto (soberano) con el fin de que las personas en sus territorios puedan ejercer la democracia participativa. Existe un amplio debate en torno a la pertinencia y eficacia de estas formas institucionales, en que las personas se auto organizan en sus territorios y diversos conceptos de democracia que permiten configuraciones institucionales distintas. Como ha señalado el constitucionalista Gerardo Pisarello,³⁵ un proceso constituyente incluye tanto -o se puede analizar desde- un aspecto formal (Asamblea Constituyente y promulgación de una nueva constitución), y un aspecto menos formal, que refiere a los cambios tanto jurídicos como no jurídicos, elementos de crisis social y política y su representación constitucional y su consecuente diseño institucional.

Uno de los desafíos en la convención es valorar y articular en un diseño las experiencias democráticas efectivas, como la democracia plebeya y establecer límites al dominio social. Proponer un diseño institucional que incorpore formas de organización territorial como forma de cabildo o asambleas, como parte de la institucionalidad democrática. En términos prácticos, Vergara³⁶ (2020) propone una red de asambleas de base. La apertura del debate se justifica en que - como hemos observado en los últimos años, -la gestión del disenso no se resuelve creando otra hegemonía -ni solamente por la violencia, por eso no convence la salida pluralista que plantea la movilización de simples límites de lo posible (elitista). La gestión del pánico de modo estratégico es clave para evitar la demonización del otro. Una de las propuestas concretas es un diseño institucional que incorpore formas de participación territorial a modo de cabildo. Se debe pensar en una concepción escalar de la democracia que no se traduzca en jerarquías. Entonces efectivamente la dimensión participativa, deliberativa, que incorpore esta posibilidad de formas de participación territorial, podrá erigirse como una voz constante en el proceso de construcción constitucional y social.

En la constitución de 1980, Chile se configura como una República presidencial (art. 24) cuyo poder legislativo -el Congreso Nacional- está formado por dos ramas: la Cámara de los Diputados y el Senado (art. 46). El Senado está pensado para ser una cámara de representación territorial, ya que las regiones tendrían -siguiendo con la Constitución- mínimo un senador cada una. La democracia chilena en ese sentido contiene solo instituciones a través de las cuales los representantes gobiernan y se controlan entre sí, por ejemplo, la Cámara de Diputados es el órgano investigador de la clase política y el Tribunal Constitucional veta leyes contrarias al marco constitucional, pero no existe ninguna institución popular que permita a la gente común ejercer poder político más allá del voto por representantes. El pueblo no tiene una institución política exclusiva a través de la cual el ciudadano o la ciudadana común puedan vetar medidas opresivas provenientes del gobierno representativo o censurar directamente a sus representantes. Reconociendo

³⁵ *Procesos constituyentes, caminos para la ruptura democrática*, Madrid, Trotta, 2014

³⁶ Vergara, 2020. *Ibidem*

esta tendencia oligárquica y la asimetría de poder entre la clase dirigente y el pueblo, las constituciones híbridas establecieron instituciones plebeyas en las que los ciudadanos de segunda clase, quienes no gozaban de privilegios, pudieran resistir la dominación de las élites. Vergara³⁷ en su propuesta en relación a la operatividad de la democracia plebeya plantea que una constitución híbrida implica necesariamente el establecimiento de poderes institucionales tanto para los pocos poderosos que gobiernan como para el pueblo. Es una propuesta basada desde el republicanismo material, la sociedad se ve dividida entre los pocos poderosos y la gente común, y, por lo tanto, el orden político debe procurar instituciones para permitir que una élite gobierne dentro de ciertos límites y el pueblo resiste la dominación que deriva del gobierno ejercido por las elites.

El modelo político republicanismo plebeyo es una de las formas en que se permite la consolidación de la red de deliberación y por otro, requiere de una lógica de financiación que será pertinente discutir en la convención constituyente. Una institucionalidad que implique el establecimiento de mecanismos de control y democracia directa, que evita lo que Vergara llama corrupción sistémica. La corrupción sistémica asume que una de las características propias del sistema político es su tendencia a la oligarquización y la intervención de intereses personales o corporativos no pueden evitarse con presupuestos éticos, sino que deben controlarse y vigilarse desde abajo.

Es en el derecho civil romano es donde encontramos el origen de la argumentación fiduciaria de la autoridad política de la democracia plebeya. La comunidad política se constituye como el *Principal*, estableciendo una relación de confianza con el *Agente* (autoridad política), deposita una parte del poder político en él, sometiéndose esta delegación a la permanente revocabilidad unilateral por parte de la comunidad.³⁸ La concepción de la libertad política fundada en la relación de confianza entre el pueblo y el poder legislativo es el elemento central, se concibe la autoridad política como un poder político fiduciario instituido para el fin del bien público. Cuando los gobernantes actúan para fines distintos de los encomendados, arbitrariamente o por su interés propio, la confianza se pierde y el ejercicio del poder político regresa a las manos del pueblo libre³⁹.

En una democracia plebeya el pueblo retiene el poder supremo de disolver o alterar el legislativo si considera que los legisladores actúan de forma contraria a la confianza que se les otorgó. (...) Y de este modo la comunidad conserva a perpetuidad su poder supremo de protegerse a sí misma de las tentativas y maquinaciones de cualquier cuerpo, incluso de los legisladores mismos, si se diera el caso.⁴⁰ Fernando Garrido, quien afirmaba que "los ciudadanos a quienes [se] nombra para ejercer los cargos públicos, son sólo administradores, que nada pueden mandar por sí (...). En una palabra, el pueblo no delega su Soberanía, se gobierna por sí mismo; los administradores no son más que los ejecutores de su voluntad."⁴¹ James Madison redactaría en uno de los apartados dedicados al pueblo

³⁷ Vergara, 2020. *Ibidem*.

³⁸ Véase, Antoni Domènech- 2009. "Droit, droit naturel et tradition républicaine modern", en Florence Gauthier, Marc Beilca y Yannis Bosc, *Republicanismes et droit naturel à l'époque modern. Des humanistes aux révolutions des droit de l'homme et du citoyen*, Paris, Kimé.

³⁹ Mundo, Jordi (2020). Poder político fiduciario y soberanía popular. Libertad política, confianza y revolución en la filosofía política de Locke. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, nº 81, 2020 pp. 35-50.

⁴⁰ Domènech. *Ibid.*, 149.

⁴¹ Garrido, Fernando. 1868. *La República democrática, federal universal, nociones elementales de los principios*

de Nueva York de *The Federalist Papers* que “El gobierno federal y los de los Estados no son, en realidad, sino diferentes mandatarios y representantes fiduciarios del pueblo, dotados de poderes diferentes y designados para finalidades diversas”.⁴² Lo que la concepción fiduciaria del poder político enmarcada en la democracia plebeya, permite primero asumir que la soberanía es de origen popular. El pueblo es el principal y el poder público no es más que un agente de su voluntad. La soberanía nacional -representativa- sería, en este sentido, de segundo orden. Por ello, se deben establecer mecanismos de control que incluyen pero no se limiten a las elecciones periódicas, como por ejemplo agilizar iniciativas legislativas ciudadanas y establecerlas como vinculantes, incorporar recursos de inconstitucionalidad ciudadana o situar en un plano de horizontalidad los derechos sociales, políticos y civiles para que sea el poder judicial quien, en virtud de la situación concreta, pueda decidir -si entraran en conflicto- cuál primaria en pos de garantizar el bien común.

A modo de conclusiones y líneas de acción:

Existen diversas formas prácticas que - posterior al debate normativo respecto a la sociedad que imaginamos - aseguren al menos parcialmente que el bien común quede definido en la convención constituyente y, anclado en la soberanía popular plebeya, se haga operativo en a nivel social.

La primera sería el establecimiento de la unicameralidad. La bicameralidad podría justificarse por motivos de representación territorial -regiones, naciones, pueblos, etc.-, pero en la práctica el Senado actúa como un contrapeso a los posibles avances en materia de derechos que se puedan realizar en el Congreso de los Diputados. El *poder plebeyo en la práctica* estaría compuesto por una red descentralizada de cabildos locales inclusivos, facultados para iniciar y vetar legislación, e iniciar acusaciones de corrupción, así como también para ejercer el poder constituyente en forma periódica. El establecimiento de asambleas locales no solo permitiría que la gente común pueda frenar la dominación oligárquica a través del sistema político, sino que también inaugura una concepción institucional del pueblo como la gente común reunida localmente: una colectividad que no es un sujeto homogéneo, sino un agente que opera como una red de juicio político en flujo permanente e incluir la iniciativa popular de ley como institución que permite la radicación de la iniciativa legislativa en la ciudadanía y su presentación en sede legislativa.

La segunda implica dar poder y financiación al pueblo organizado. El pueblo como *red deliberativa* sería un sujeto político en el cual el aprendizaje colectivo, la reacción contra la dominación y el cambio social se producirían de forma orgánica e independiente del gobierno representativo y los partidos políticos tendrían un rol basado en la legitimidad basada en la soberanía popular. El establecimiento de cabildos locales como órganos del pueblo capaces de deliberar y decidir qué derechos debieran ser incluidos en una nueva constitución. Con orgánica jurídica y estableciendo mecanismos de vigilancia digitales, es fundamental que esos mecanismos institucionales puedan ser coherentes con la diversidad que existe en la sociedad chilena. Así como tener respeto por los disensos, porque es la manera de reconocer, de valorar simbólicamente, la pluralidad que florece en

democráticos, dedicados a las clases productoras, Establecimiento Tipográfico-Editorial Manero, Barcelona, 1868 [1855], pp. 59-60.

⁴² *El Federalista*, p. 184. Online <http://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>

ellas, pero a la vez poner freno operativo a elementos de oligarquización y corrupción que puedan emerger en el sistema político, desde abajo. Tal como ha planteado Mascareño⁴³, el sistema político chileno, como se ha pensado a sí mismo desde un ideal de quietud y armonía, lo hace bien con la producción de consenso, pero muy mal con la apertura al disenso. Una estructura institucional plebeya debiese tener como posibilidad permitir las pasiones democráticas, y poner límite al status quo propio de intereses tecnocráticos.

En tercer lugar, en una democracia plebeya como horizonte utópico, la concepción fiduciaria del poder político no afecta exclusivamente a la configuración formal, sino a su sustentabilidad económica. No podemos dejar de considerar que el concepto neoliberal de sociedad es complejo en cuanto supone una economía conceptual más amplia que tiene éxito no por su coherencia sino por su capacidad para adaptarse a normativas, epistemológicas e históricas contradictorias e impulsos de control de las instituciones. El neoliberalismo nunca ha sido homogéneo, sino más bien un llamado a la fe que se manifiesta y encarna en variedad de formas y niveles.

Por último, el propio acto de la fundación de un nuevo orden legal a partir del cual se origina la constitución de una comunidad política que se gobierna sola contiene, según Habermas, principios implícitos que deberían explicados y confirmados durante la construcción del marco histórico y el ordenamiento de un nuevo documento constitucional.

⁴³ Mascareño, Aldo. 2020. Entrevista. “Los chilenos tendremos que aprender a convivir en el disenso”. Diario la Tercera. 10 de octubre 2020. Consultado el 20 de febrero de 2021.



Régimen territorial y nueva Constitución

Rodolfo Quiroz Rojas

Geógrafo, Académico Departamento de Geografía Universidad Alberto Hurtado.

Introducción

El 18 de marzo de 1974, a menos de un año del Golpe de Estado, *El Mercurio* publicó una editorial intitulada *Descentralización del poder*. En ella se afirmaba que el problema del Estado chileno era, precisamente, su ineficacia “desde el punto de vista del ejercicio práctico del poder”¹. En efecto, se trataba de una distinción relevante que resumía el grave déficit administrativo del Estado chileno como un problema histórico, pero también un asunto específico relativo a su capilaridad: “no tiene alcance a todos los resortes de la maquinaria estatal, porque no existe un sistema apropiado de delegación del mando que permita el control superior de las decisiones importantes y la aplicación de éstas en forma oportuna y en todos los niveles jerárquicos”². La descentralización permitiría y justificaría el despliegue efectivo de un régimen autoritario caracterizado esencialmente por su capacidad de “mandar y de imponerse en toda la órbita de su jurisdicción”³.

La editorial es significativa porque ilustra el núcleo doctrinario de los cambios territoriales implementados en el periodo autoritario: es decir, cómo organizar de una forma más eficiente la distribución espacial del poder nacional, sin perder la prerrogativa hegemónica de los órganos centrales. Y es que, en materia de descentralización, la historia constitucional nos demuestra que una agenda “descentralizadora” también puede ser una herramienta útil para la implementación de nuevos tipos de autoritarismos o nuevas fórmulas burocráticas que profundizan o actualizan a las viejas prácticas centralistas. Estos elementos son muy ilustrativos en las últimas décadas, donde a pesar de que las ciencias sociales han destacado el carácter transformador de las reformas neoliberales y sus impactos en la vida cotidiana y política del país, pocos estudian, profundizan y analizan la dimensión política-territorial de éstas y, sobre todo, los desdoblamientos propiamente

¹ El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

² El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

³ El Mercurio, Santiago, 18 de marzo 1974.

políticos que alcanzó la reforma regional del régimen chileno y sus innovaciones en el modelo territorial.

En este artículo se intentará explicar las condiciones técnicas y políticas para pensar un régimen territorial alternativo, considerando las principales innovaciones y configuraciones territoriales de las últimas décadas. Más que una disyuntiva de contenidos constituyentes, se pretende distinguir el conjunto de limitaciones estructurales de los actuales debates de la descentralización y pensar ejes programáticos que movilicen objetivos para un modelo territorial que aspire a romper con su herencia autoritaria y neoliberal. En una primera parte se intentará explicar sintéticamente el funcionamiento del modelo territorial diseñado por el régimen autoritario (1973-1990) y sus principales operaciones y contradicciones naturalizadas hasta la actualidad. En la segunda parte exploraremos el actual debate de la descentralización, sobre todo, intentando identificar el núcleo de sus principales representaciones hegemónicas. Finalmente se proponen algunos ejes programáticos acordes a un horizonte constitucional más democrático y deliberativo del poder territorial.

1. Regionalizar para gobernar: el modelo territorial de Pinochet

"Saber pensar el espacio para saber organizarse en él para saber combatir en él". Es el último capítulo del libro *Geografía: un arma para la guerra* de Yves Lacoste⁴ (1976), una obra que bien podría alertarnos de la compleja operación geográfica realizada durante el régimen autoritario chileno. Y es que lejos de una política accidental o focalizada en algunos años, el proceso de regionalización impulsado por la dictadura cívico-militar fue una poderosa herramienta política-territorial que se desarrolló creativa, sistemática y permanentemente durante todo el periodo autoritario. Dirigida jerárquicamente por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y operacionalizada por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), la regionalización del régimen rápidamente oficializó una nueva división política-administrativa del país con trece regiones en 1974⁵. Internamente, dicha innovación proyectó un sistema de gobierno con una nueva jerarquización y organización de autoridades y funciones territoriales en cuatro niveles geográfico-jerárquicos que interactuaban y delegaban la representación del Estado de una forma vertical y horizontal: 1) un nivel nacional de máxima jerarquía y control con el presidente da República y el Ministerio del Interior y dos organismos asesores (CONARA y ODEPLAN); 2) un nivel regional con Intendentes Regionales que comandaba a gobernadores, alcaldes y servicios públicos de la región; 3) un nivel provincial con Gobernadores Provinciales que comandaba fundamentalmente a los alcaldes y servicios públicos del nivel provincial; 4) un

⁴ El texto es un provocador ensayo sobre el uso estratégico del conocimiento geográfico y su separación de las formas de enseñanza de geografía escolar y tradicional universitaria. En efecto, mientras estas últimas prácticas naturalizaban un saber geográfico descriptivo y disociado de la vida social, simultánea y paralelamente, los Estados Mayores militares y las empresas privadas transnacionales producían sofisticados conocimientos geográficos que incidían directamente en el control y circulación de las personas. "Ante todo -concluía Lacoste- la geografía sirve para hacer la guerra" (Lacoste, 2012, p. 123). No obstante -se lamentaba el geógrafo francés-, la geografía tradicional y universitaria rara vez otorgaba un tratamiento político a esas relaciones geográficas que afectaban a la vida cotidiana y los estructurales paisajes de ciudades, regiones y continentes.

⁵ La nueva división territorial del país se impone en el periodo de máxima represión contra las organizaciones y cuadros populares y de izquierda mediante los decretos *Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado* (decreto-ley n° 573) y *Regionalización del País* (decreto-ley n° 575).

nivel comunal con Alcaldes Comunales que comandaba a las organizaciones territoriales vecinales, gremiales y sociales de su comuna. Espacialmente, cada nivel territorial tenía una asesoría técnica-financiera⁶ y una red de organizaciones y grupos civiles afines que debían recrear y potenciar una participación sobre los problemas sociales a escala local, siempre y cuando pudiesen ser llevados a esferas técnicas y focalizadas vía proyectos comunitarios o subsidios. Si bien cada una de las escalas geográficas interiores debía crear formas de gestión pública que resolvieran los asuntos particulares de los territorios⁷, en la práctica, las directrices globales de las unidades territoriales oficiales -regiones, provincias y comunas- dependían de poderes y órganos centralizados, teniendo escasos espacios de maniobra presupuestaria, lo cual reafirmaba el histórico centralismo, pero con un cierto grado de mayor sofisticación (Quiroz, 2018).

Entre 1974 y 1981 la morfología territorial del país prácticamente cambió completamente, no obstante, se mantuvieron ciertas estructuras internas que pusieron a prueba la capacidad del gobierno interior. En efecto, a partir de las antiguas 25 provincias se rearticulaban 13 nuevas regiones (1974) y desde los 95 departamentos oficiales se redefinieron 51 nuevas provincias (1975, 1979, 1981). Finalmente, de las 313 comunas en 1974 se reformularán oficialmente a 335 comunas entre 1978-1981. Todos estos cambios de escala geográfica y reorganización de las unidades territoriales implicaron un sistemático ajuste homogeneizador de funciones territoriales en las diversas realidades geográficas y, al mismo tiempo, el establecimiento de una sola cadena de mando territorial del país, estrictamente uniformada y vigilante (CHATEAU, 1978), que redujo las plantas administrativas de las antiguas provincias y municipalidades y permitió el reclutamiento político de importantes cuadros profesionales y dirigentes sociales a lo largo del territorio nacional. En estos términos, la regionalización permitirá un mayor nivel de orden para las políticas de gobierno, sobre todo condicionando la llegada de las nuevas pautas económicas -neoliberales-, al tiempo que unificaría el programa de gestión territorial de las unidades regionales, fortaleciendo el funcionamiento del Estado en cuanto sus capacidades de desplazamiento espacial (Díaz, 1989) y sus sistemas de traspaso y delegación de la autoridad territorial designada.

Una cuestión clave de esta nueva infraestructura de relaciones técnico-políticas fue la implementación de mayores niveles de coordinación, subordinación e interdependencia entre la red regional -región, provincias y municipios- y sus contrapartes centrales -ODEPLAN, CONARA, Interior-. Ejemplo de ello fue la desconcentración regional de los Ministerios (SEREMIS), que suponía que la administración central no podría realizar ninguna acción que pudiese ser efectuada eficientemente en el nivel regional (CANESSA, 1982). De esta manera, Intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales tendrán un papel significativo en la visualización de problemáticas sociales, sobre todo en las áreas de vivienda, educación y salud, que posteriormente se traducirán en resoluciones técnicas-regionales, siempre pauteadas y evaluadas por Santiago, pero al mismo tiempo coordinadas con alcaldes, gobernadores y servicios públicos locales que, finalmente, las

⁶ Secretaria Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC), delegación provincial SERPLAC y Secretarías Comunales de Planificación y Coordinación (SECPLAC).

⁷ Para ello se crearon Consejos de Desarrollo Regional (COREDES) y Consejos de Desarrollo Comunal (CODECOS) y los planes de desarrollo comunal y regional.

ejecutarán. Además de los ingresos operativos de las Intendencias regionales, el sistema territorial fue acompañado por una reforma municipal y una nueva arquitectura financiera para SEREMIS y fondos particulares de obras de infraestructura: el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) inaugurado en 1975 y el Fondo Común Municipal (FCM) creado a partir de la ley de Rentas Municipales en 1979. Estos cambios presupuestarios si bien significaron mayores recursos en regiones y comunas, no tuvieron grandes impactos, puesto que los fondos distribuidos (FCM y FNDR) durante gran parte del periodo fueron escasos y además aminorados por la permanente inestabilidad inflacionaria (dos recesiones) y la sistemática privatización del sistema público y de redes del antiguo Estado Empresario (1973-1985) (Díaz, 1989).

¿Qué fue lo que cambió entonces? Más que el aumento significativo de los recursos en la maquinaria pública territorial, la innovación se materializó en un mayor control y coordinación de las nuevas autoridades, ahora interconectadas en cuanto distribución y disposición de sus funciones territorialmente equilibradas (Chateau, 1978). En efecto, se trató fundamentalmente de un control jerárquico del poder público que significó una circulación más eficiente de los recursos técnicos y financieros desplegados en el sistema regional-municipal que, a medida que avanzó el periodo, y sobre todo desde la década de 1980, significó la creación de una metodología única de Banco Integrado de Proyectos (BIP)⁸ que ordenó y homogenizó los procedimientos, permitiendo así una mayor coordinación, ejecución e integración de las recursos públicos del país. En ese esquema, en 1985 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) dependiente del Ministerio del Interior, siendo encargada de la distribución del FNDR en todo el país (antes era la ODEPLAN). A partir de un acuerdo con el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) en 1985, la SUBDERE multiplicó tres veces el presupuesto del FNDR en los últimos años del régimen. Sin embargo, paulatinamente la SUBDERE irá adquiriendo un poder discrecional que la convertirá en una plataforma de apoyos políticos afines a la agencia de La Moneda -como el plebiscito de 1988 (Huneus, 2016) y la construcción de infraestructuras habitacionales en Santiago (Álvarez, 2012)- y no un mecanismo de compensación y descentralización territorial.

En síntesis, la implementación de los nuevos órganos político-territoriales en el periodo autoritario fortaleció a las antiguas y precarias estructuras provinciales del Estado. No obstante, la construcción de aquella red político-administrativa también permitió ampliar y fortalecer el poder técnico-centralista desde las unidades territoriales oficiales, consolidando las posibilidades y condiciones de circulación de los recursos públicos bajo las nuevas pautas del neoliberalismo. En otras palabras, la regionalización fue un soporte logístico, una cuestión operativa del poder político-neoliberal del régimen que, en el corto y mediano plazo, se transformó en una red estratégica con significativos recursos institucionales -SEREMIS, Intendentes, SUBDERE- que acrecentaron las posibilidades de maniobra del gobierno central en los territorios internos, al tiempo que acrecentaron la histórica representación de la derecha mediante un sistemático reclutamiento de cuadros y la implementación de políticas focalizadas vía subsidios y redes clientelares conectadas entre el poder municipal y el poder regional. Un gobierno territorial tecnificado en los términos del neoliberalismo, pero también autoritario en la supremacía del poder

⁸ Es una herramienta de inversiones públicas a nivel nacional que organiza la planificación interna y presupuestaria estratégica del Estado.

presidencial de Pinochet y una burocracia jerarquizada y dependiente de los órganos centrales estratégicos.

2. Límites de los actuales debates descentralizadores

En materia de descentralización existe una hegemonía de enfoques liberales y conservadores que básicamente naturalizan el modelo de gestión “público-privada” del sistema regional presidencial y desatienden sistemáticamente la operación de los dispositivos centralistas del pacto autoritario-neoliberal. Por ejemplo, la elección de gobernadores regionales (máxima innovación en materia de descentralización) apunta a la creación de facultades y competencias de una autoridad regional electa democráticamente. No obstante, no se cuestionan ni modifican las actuales condiciones del poder central en las agendas públicas regionales (SEREMIS y SUBDERE) y sus nuevos repertorios (Delegado Presidencial), lo cual, proyecta escenarios conflictivos de alta competencia y disputa entre las autoridades: un nuevo Gobernador Regional sin rentas regionales ni recursos técnicos garantizados para un programa mínimo versus la influencia de un nuevo Delegado Presidencial inscrito regionalmente, pero con SEREMIS a su disposición política, lo que equivale en promedio a entre el 70% y 80% de la inversión regional efectiva (Montecinos, 2020, p. 576).

Por otra parte, en materia de participación ciudadana todos los enfoques descentralizadores demuestran interés por establecer mayores niveles de vigilancia de las autoridades territoriales a través de programas y acciones que estimulen el encuentro y perfeccionamiento de la organización de las comunidades en sus territorios: cabildos, asambleas, referéndums revocatorios, plebiscitos, etc. Sin embargo, se trata de acciones y disposiciones diseñadas para resolver problemas de la política tradicional (legitimidad), situadas a una escala micro-barrial o sectorial que, una vez más, no alteran ni cuestionan el soporte técnico-político del modelo heredado. Las propuestas de participación esconden así un sentido totalitario: abrir espacios locales y barriales para contener o controlar la politicidad de las comunidades organizadas y de esa manera proyectar intermediaciones y dispositivos de presión a los dirigentes y sus dinámicas de apropiación. Ello no quiere decir que la participación sea en principio una estrategia de cooptación o clientelismo *stricto sensu*, sino más bien distinguir que la matriz de los enfoques descentralizadores hegemónicos la sitúa como un elemento “decorativo” y no operativo del poder territorial.

Paradójicamente, se ha llegado así a una creencia soterrada y poco rigurosa de que la descentralización chilena sería uno de los temas “menos ideológicos que divide derecha-izquierda”⁹. En efecto, según Claudio Fuentes la neutralidad ideológica se fundamentaría en la existencia de una bancada transversal de “descentralizadores”, compuesta por diputados y senadores tanto de la derecha como la izquierda¹⁰. ¿Será que la diferencia ideológica de la descentralización no es un elemento diferenciador de las fuerzas políticas? Efectivamente, si conciliamos con la división ideológica que propone Fuentes, ciertamente no existe una demarcación política evidente entre los diferentes conglomerados políticos

⁹ Entrevista a Claudio Fuente con Fernando Paulsen en Programa de Radio *La Clave*, Santiago, 30 de abril de 2020. Disponible: https://www.youtube.com/watch?v=_aMuRiBs2-Y

¹⁰ Este elemento de dispersión ideológica también pudo reflejarse en el *Informe de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización* del 2014, donde los comisionados con mucho entusiasmo destacaban el trabajo elaborado por una “profunda vocación descentralizadora, expresada de manera transversal y republicana” (Comisión Asesora Presidencial, 2014, p. 9).

y emergen posiciones proclives a la reforma territorial en todos los sectores políticos. Sin embargo, si nos posicionamos en la matriz técnica-política del actual debate y su pasado reciente, podemos afirmar que estos rituales y disposiciones tornan mucho más vigente el propio concepto de ideología de Marx. Es decir, los enfoques hegemónicos develan que, operativamente, detrás de cada ley y política de descentralización aprobada en las últimas décadas, existe un conjunto particular de ideas que “oculta las relaciones esenciales contradictorias, no solo invirtiendo en la conciencia una realidad ya invertida, sino también modelándose en las apariencias de la realidad que muestran lo contrario de las relaciones esenciales” (Larraín, 2007, p. 82).

Si bien en los periodos democráticos se descentralizaron administrativamente los municipios y se modificaron ciertas funciones y recursos del gobierno regional, en la práctica se mantuvo intacto el mismo diseño estratégico de regiones y municipios comandado por la SUBDERE y reflejado en la Constitución de 1980, justificándose y perfeccionándose, una y otra vez, como la única distribución válida de servicios y ofertas del sistema territorial del Estado “descentralizador”. Este discurso regional en la medida de lo posible, naturalmente, esconde y valida las raíces del actual panorama autoritario y neoliberal y proyecta una mayor incidencia de los procesos descentralizadores sin cuestionar las estructuras del sistema de partidos y su modelo de intermediación del poder estatal. En estos términos, los partidos políticos del establishment y sus coaliciones entendieron la reforma descentralizadora esencialmente como una disputa de reglamentaciones administrativas que no debía alterar el poder central del Ejecutivo y el Congreso Nacional¹¹ (Hernández, 1993). De esa manera, se configuró una doble estructura conservadora-centralista, Parlamentaria y Ejecutiva, respetuosa de la Constitución y negacionista de la descentralización como pregunta por el poder.

En definitiva, los diferentes enfoques descentralizadores omiten la construcción político-burocrática y neoliberal del Estado territorial chileno durante las últimas décadas, naturalizando la agencia y consolidación de los poderes centrales. Es decir, carecemos de una imaginación constituyente que pretenda invertir la regionalización de Pinochet y su poder burocrático. Por el contrario, se consolidó una negación histórica, política y técnica para desmantelar programas vinculantes a procesos de reapropiación regional-comunal acordes a una democratización de la gestión pública de los territorios. Ante el escenario constituyente actual se actualiza peligrosamente la advertencia de María Angélica Illanes: “Algunas derrotas del movimiento popular chileno, se deben al desconocimiento de las estructuras y dispositivos del poder central” (Illanes, 2011). Y es que la descentralización hegemónica tiende a separar la gestión política del territorio de sus posibles escalas de participación o deliberación colectiva, dejando las prerrogativas y jerarquías del sistema territorial como asuntos del poder político tradicional que no necesitarían nuevos sentidos de autoridad. Ese es el límite más estructural que enfrenta la actual disputa constituyente del régimen territorial: cómo dotar de contenidos alternativos y legítimos a las reformas “administrativas” del régimen territorial autoritario-neoliberal vigente, sin caer en la mera denuncia.

¹¹ En un interesante análisis constitucional de la descentralización en la historia de Chile, el abogado Luis Hernández concluye: “El acento en el carácter administrativo de la descentralización ha motivado un énfasis marcado en las condiciones de eficiencia de la gestión del Estado pero no ha generado un debate a fondo en torno a la imbricación con los efectos y aspectos políticos de la misma descentralización (aunque sea “administrativa”). Esto es, asumir la descentralización como una forma real de dispersión del poder y por tanto un proceso e institucionalidad que influye directamente en la estructuración de las relaciones de poder existentes en la sociedad” (HERNÁNDEZ, 1993, p. 555).

3. Ejes programáticos: poder regional, autonomía territorial de los pueblos originarios y régimen municipal

Más allá del orden cuantitativo y estructural de la descentralización, el problema de fondo y hasta ahora poco debatido, es ponderar y recrear alternativas de otros regímenes territoriales en tanto redistribución espacial del régimen político. En ese sentido y dada la particularidad del caso chileno, a nuestro modo de ver, emergen tres ejes programáticos: 1) El tipo de poder regional y la disputa unitaria; 2) La autonomía territorial de los pueblos originarios y el territorio mapuche o Wallmapu; 3) El fortalecimiento del régimen municipal como forma de gobierno. Cada uno de estos ejes programáticos simultáneamente debiese representar un análisis de funciones y relaciones de poder que técnicamente articule un funcionamiento diferente del Estado. Es decir, por un lado, apuntar a un conjunto de obligaciones político-universales del Estado chileno a escala nacional (energía, defensa, medio ambiente, planificación espacial de la economía, etc.), y, por otro, definir competencias públicas y programáticas específicas para el gobierno de regiones y comunas, por otro. Se trata de un direccionamiento alternativo del Estado territorial en su conjunto que se podría articular en tres grandes principios orgánicos: a) una administración territorial “que permita consagrar y garantizar, a través del estado, derechos sociales hoy ausentes o mercantilizados”; b) una administración territorial “que le devuelva al pueblo su soberanía para fijar las decisiones colectivamente vinculantes”; c) una administración territorial “que abra la posibilidad para otras alternativas de desarrollo” (Cortés, 2020).

1) El tipo de poder regional y la disputa unitaria

Según Hugo Herrera la propuesta de “macroregiones” de Ricardo Lagos era “una opción atractiva”, a la cual, “agregaría no solo competencias administrativas sino también políticas, con intendentes elegidos o gobernadores, sin delegados presidenciales, con parlamentos regionales y con un sistema de distribución de recursos equitativo” (Ferrer, 2020). Más allá que las macroregiones fueron tributarias de la CORFO y Eduardo Frei Montalva y no Ricardo Lagos, lo interesante de su posición es que obliga a proyectar otro tipo de división político-administrativa que implica un cuestionamiento de las fronteras internas y la definición de Estado unitario: las competencias legislativas territoriales. En efecto, las razones para modificar el régimen unitario, además de históricas y democráticas, son políticamente estratégicas para un reparto más equitativo del erario del país. Durante dos siglos de historia, la definición de Chile como Estado unitario ha permitido la naturalización y monopolio del Congreso como único espacio legislativo y la concentración de las riquezas y excedentes naturales en beneficio de las elites económicas situadas mayoritariamente en Santiago. Como indicaba una editorial de *El Mercurio* publicada el 2012, pero que cómodamente pudo haber sido escrita en el siglo XIX: “Chile es unitario –no federal-, y los ingresos, y necesidades son compartidos por todos sus habitantes. Así lo han decidido su historia y la idiosincrasia homogénea del país. Por tanto, no sería razonable ni conveniente el trato especial a determinadas comunas, por el solo hecho de ser el lugar donde se encuentran las riquezas”¹². Invertir tales convicciones decimonónicas y sobrenaturales sería una de las reformas estratégicas del sistema territorial en la disputa constituyente actual. Esto implicaría un nuevo marco tributario del régimen de impuestos territoriales y

¹² El Mercurio, Santiago, 25 de marzo 2012.

rentas para el conjunto de estructuras públicas y democráticas de los territorios interiores (regiones y comunas).

A partir de un aumento significativo de los balances presupuestarios regionales, como decíamos arriba, también surge una segunda discusión del tipo de gobierno regional: la dotación de capacidades legislativas regionales. En efecto, bajo la actual estructura centralista-unitaria todas las leyes de la República son materia del Congreso Nacional. No obstante, una redefinición del carácter político del modelo territorial Estado podría abrir la posibilidad de redefinir los asuntos de poder y de competencias legislativas e impositivas entre lo nacional y lo regional. La evidencia empírica demuestra que en todos los países más descentralizados y democráticos existen diferentes mecanismos legislativos que coexisten con las estructuras parlamentarias nacionales. Esto se fundamenta sobre todo en países geográficamente tan desiguales y diferenciados donde es sumamente complejo que los parlamentos nacionales puedan procesar leyes afines a las demandas específicas de los territorios. Es probable que la coexistencia de poderes legislativos sería un aumento significativo de las capacidades de gobierno de los territorios interiores. La pregunta de fondo y más allá de las ventajas o desventajas de un modelo federal imaginario o burocrático, en términos operativos, sería la siguiente: ¿cómo es posible reconocer la autonomía territorial en cuanto estatuto democrático propio del funcionamiento de una organización unitaria? Este tipo de cuestionamiento y disputa debería surgir en un proceso constituyente que busque cuestionar el modelo territorial del país. Con todo, cambiar la definición unitaria del Estado territorial implicaría no solo dismantelar la base del actual ensamblaje autoritario-neoliberal de toda la administración pública, sino que permitiría expandir mayores condiciones democráticas y económicas al conjunto de mecanismos y dispositivos definidos por la Nueva Constitución, sobre todo, en lo que respecta al reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos originarios y la defensa de la soberanía popular en cuanto posibilidad de desarrollo regional o local comunitario.

2) La autonomía territorial de los pueblos originarios y el territorio mapuche o Wallmapu

Es uno de los asuntos más complejos y fundamentales para la transformación operativa del actual sistema de representación política del Estado nacional. Sin embargo, la sistemática militarización y ocupación de La Araucanía desde mediados de siglo XIX continúa siendo un proceso de despojo a partir de la combinación de nuevos y viejos repertorios tales como la desproporcionalidad jurídica o tipos de agencia policial que anulan y perjudican el patrimonio de las comunidades mapuches (Rojas et. al, 2020), lo cual ciertamente inhibe las posibilidades de avanzar en la materia. De otro lado, la movilización social y popular abierta desde octubre del 2019 ha proyectado la movilización política mapuche como símbolo de resistencia al modelo monocultural y extractivista (Kogan, 2020), lo cual es un punto de partida significativo para resituar el debate de las autonomías territoriales, pese a las complejas condiciones que deben soportar sus dirigencias políticas¹³. Como sostiene

¹³ Entre ellas, la compleja situación de violencia permanente de la zona, la influencia política de las corporaciones forestales y la fuerte presión de los gremios empresariales en los ámbitos de la justicia chilena y sus mecanismos de disciplinamiento social, la insistente militarización en los territorios de las comunidades y su criminalización, y, también, por último, la radicalización de determinados grupos mapuches y no mapuches que tienden a sabotear ciertas negociaciones políticas, como la de Huenchumilla en 2015 por ejemplo, atentando contra el patrimonio y propiedades de forestales y otras instituciones civiles y las propias comunidades. De este modo, las dirigencias mapuches deben movilizar sus estrategias y objetivos políticos en una tensión permanente de lo urgente y lo inmediato que, en el mediano y largo plazo, no permite avanzar en una propuesta operativa de autonomía territorial

José Mariman, para las reivindicaciones autónomas mapuches “no se trata solamente de la construcción de un Estado democrático, sino del cuestionamiento de toda una tradición de Estado centralista y asimilacionista” (1992, p. 204). En ese sentido y considerando la situación histórica, espacial y demográfica de las comunidades mapuches en la actual Región de la Araucanía, creemos que, junto con reconocer la categoría de Estado de derecho plurinacional, democrático, cooperativo y solidario, es necesario también que dentro de los órganos de gobierno del Estado se establezca constitucionalmente una *Autonomía Territorial Mapuche* sobre los límites administrativos del país. Esta definición jurídica, por consecuencia, implicaría definir un cuerpo constitucional específico de las competencias de gobierno y sus respectivas funciones legislativas ancladas a la representación política de las comunidades mapuches territorialmente reconocidas. Sobre estas últimas se recomienda un cuerpo jurídico plurinacional que combine tanto la tradición jurídica chilena con las formas ancestrales de organización y de poder político mapuche, para que exista una legitimidad de sus formas de convivencia y se asegure, democráticamente, una integración de la actual población mapuche y chilena dentro de los límites administrativos a definir. A su vez, este reconocimiento jurídico territorial debería significar una nueva jurisprudencia de la propiedad de los recursos naturales estratégicos y una reorganización general de las representaciones gubernamentales de sus comunidades originarias en coexistencia con la autoridad territorial nacional. Por su parte, en el plano cultural y educativo debiese reestructurarse un programa curricular de la lengua mapuche -el mapudungun- en todos los niveles escolares, de manera de preservar los rasgos sustantivos del uso de la lengua y sus principales tradiciones en coexistencia con el actual programa educativo a nivel nacional.

En cuanto a la situación de las otras etnias o grupos indígenas del país, dado su menor concentración demográfica y espacial, se propone que exista un modelo de autonomías territoriales delimitado de acuerdo con la escala de sus principales comunidades y localizaciones reconocidas. Es decir, si para el caso mapuche se reconoce la necesidad de abarcar un territorio autónomo que integre continuamente una o más regiones de la actual división político-administrativa, para el caso de las comunidades de otras etnias, se propone un modelo de comunidad autónoma articulada a partir de nodos territoriales o comunas discontinuas o circunscripciones electorales donde históricamente hayan podido desarrollar y establecer sus tradiciones y repertorios culturales. De ese modo se debería pensar un programa de gobierno de los pueblos originarios con autonomías territoriales que puedan articular ciertas funciones de representación y gestión de sus patrimonios a partir de sus escalas, coexistiendo con los respectivos gobiernos locales y regionales.

3) El fortalecimiento del régimen municipal como forma de gobierno

Por último, aparece el lugar político de lo municipal y sus diferentes facultades administrativas y funcionales dentro de los procesos sociales y de acción comunitaria comunal. Actualmente existe otra soterrada creencia: que apenas cambiando constitucionalmente las formas de administración comunal a formas de gobierno local se transformaría positivamente la capacidad de gestión de los municipios del país. Sin menoscabar la importancia de las categorías de los sistemas de gobierno y administración del Estado, lo fundamental del proceso municipal es desmontar y reorganizar las funciones de la gestión comunal más allá del modelo autoritario-neoliberal heredado, a saber: por mapuche y pueblos originarios.

un lado, romper la división social y geográfica entre municipios gerentes y municipios de precarización dependientes de recursos limitados y técnicamente centralizados; por otro, desencadenar una mayor recaudación y autonomía presupuestaria municipal, vinculante con el accionar de los derechos colectivos y comunitarios de los vecinos y vecinas. En efecto, una reforma estructural de lo comunal debiera abrir una serie de mecanismos y facultades que vayan en dirección de una plataforma institucional de lo común y lo colectivo sin la mediación hegemónica del mercado y la privatización general de los servicios públicos. Esa reestructuración simultáneamente debería enfrentar y limitar las condiciones técnicas y políticas de las actuales redes clientelares diseñadas originalmente en el periodo dictatorial, pero sofisticadas y financiadas durante los gobiernos democráticos (Díaz, 1989; Valdivia, 2015).

La popularidad de alcaldes de diferente signo político a la hora de contextualizar las demandas del proceso social abierto desde octubre de 2019, es una muestra de la centralidad de los servicios municipales en la vida cotidiana y la radicalidad de la experiencia local en el proceso político que enfrenta el país. No está demás recordar que lejos del control del gobierno y el Congreso, el primer plebiscito constituyente a escala nacional fue elaborado transversalmente por la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), llegando a una votación de más de dos millones de personas en 226 comunas del país. Esto demuestra, una y otra vez, la necesidad de impulsar formas de gobierno de las estructuras locales, dotándolas de mayores atribuciones y recursos asociados a la gestión de lo común.

En ese sentido será importante desarrollar aprendizajes constitucionales del proceso abierto por la Municipalidad de Recoleta, sin duda, un hito clave para una agenda municipal alternativa. Y es que a partir de la Farmacia Popular Ricardo Silva Soto (2015) se invirtió relativamente el pacto comunal del régimen territorial heredado. Es decir, no sólo se legitimó y se amplió un derecho social en clave local comunitaria comunal a una escala geográfica nacional, sino que también se demostró didácticamente los principios deshumanizantes del modelo neoliberal en este caso a través del acceso a medicamentos a precios significativamente más accesibles y no de mercado¹⁴. El equipo municipal de Recoleta liderado por Daniel Jadue, en el fondo, “transformó una demanda social en un órgano institucional de uso popular con altos grados de legitimidad. Es decir, un órgano social para disputar la hegemonía ultraliberal con grados de paridad significativos en un territorio” (Rodríguez et. el, 2020, p. 218). Ese ejercicio de reapropiación del aparato comunal vehiculado en una agenda social de derechos y valores de uso social (farmacias, ópticas, librerías, supermercados, ferreterías, etc.), ha cambiado los límites de lo posible en la esfera municipal. En consecuencia, desde la experiencia de Recoleta se abrió una posibilidad de disputar políticamente la orientación neoliberal de los municipios y con ella, abrir otras posiciones para el encuentro ciudadano y la gestión de lo colectivo. De ahí que nuevamente las palabras de Lacoste vuelven a ser tan pertinentes: “Saber pensar el espacio para saber organizarse en él” (Lacoste, 1976). Esta vez, esperemos, saber pensar y organizarse en la disputa de nueva Constitución y otro régimen territorial.

Bibliografía

¹⁴ “La experiencia de Recoleta no solo pone en entredicho las lógicas de precarización de la salud y su impunidad financiera en la distribución de medicamentos, sino también revela el contenido de lo público, en tanto distribución y acceso universal de bienes comunes a escala nacional. En ese contexto, dicha experiencia permitió a miles de chilenas y chilenos, en diferentes comunas del país, acceder a medicamentos inescrupulosamente usureros” (Rodríguez et. al., 2020, p. 218)

- ALVAREZ, Rolando. "Las casas de Pinochet": políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988. IN: VALDIVIA, V., ALVAREZ, R., DONOSO, K.. **La Alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista.** Santiago: LOM, 2012, pp. 117-148.
- CHATEAU, Jorge. **Geopolítica y regionalización.** Algunas relaciones. Santiago: Documento de Trabajo FLACSO, 1978.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL EN DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL **Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.** Santiago: 2014.
- CORTES, Alexis. Proyecto constitucional de Allende y la ruptura constitucional actual. **El Siglo,** Santiago, 25 de septiembre 2020.
- DIAZ, Álvaro. Centralización y Descentralización del Estado en Chile. IN CLACSO (varios autores). **¿Hacia un nuevo orden estatal en América Latina? Centralización/ descentralización del Estado y actores territoriales.** Buenos Aires: CLACSO, 1989, pp. 191-216.
- FERRER, Consuelo. Una Constitución para Descentralizar: La eterna discusión que resurge en la previa del Plebiscito. **Emol,** Santiago, 10 de octubre 2020.
- HERNÁNDEZ, Luis. La descentralización en el ordenamiento constitucional chileno. **Revista Chilena de Derecho.** Volumen 20, pp. 535-555, 1993.
- HUNEEUS, Carlos. **El régimen de Pinochet.** Santiago: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.
- KOGAN, Cristóbal. Descentralización en Chile en tiempos constituyentes. **El Mostrador,** Santiago, 11 de noviembre 2020.
- LABBE, Cristián. Reforma administrativa y regionalización, grandes objetivos del gobierno de Chile. **Revista de Seguridad Nacional,** ANEPE, N° 33, 1984.
- LACOSTE, Yves. **A geografia-isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra.** São Paulo: Papyrus, 2012.
- LARRAÍN, Jorge. **El concepto de ideología.** Volumen I: Carlos Marx. Santiago: LOM, 2007.
- MARIMAN, José. Cuestión mapuche, descentralización del Estado y autonomía regional. Toulouse: **Caravelle,** n° 52, Centro de Estudios y Documentación Mapuche, Liwen, 1992.
- MONTECINOS, Egon. Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. **Revista de Ciencia Política,** PUC, volumen 40, n° 3, 2020, pp. 567-587.
- QUIROZ, Rodolfo. Política y geopolítica en el proceso de regionalización del régimen autoritario chileno (1973-1990). *Revista Brasileira de Geografia,* Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 52-63, jul./dez. 2018.
- RODRIGUEZ, Marcelo, VARGAS, Roberto, CONTRERAS, Paulo, QUIROZ, Rodolfo. Rebelión

social en la ciudad. Notas sobre significaciones políticas del octubre chileno. **Universitas**. Revista de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador, No. 33, septiembre 2020-febrero 2021.

ROJAS, Nicolás, LOBOS, Constanza, SOTO, David. **De la Operación Huracán al Comando Jungla anuario del conflicto en territorio mapuche, 2018**. Santiago: Centro de Ética y Reflexión Social Fernando Vives SJ y el Programa Territorios de la Universidad Alberto Hurtado, 2020.

VALDIVIA, Verónica, ALVAREZ, Rolando, DONOSO, Karen. **La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista**. Santiago de Chile: LOM, 2012.

VALDIVIA, Verónica. La democracia dictatorial pinochetista: regionalización y municipios. **Avances del Cesar**. Año XII, Vol. XII, N° 12, 2015.



10 AÑOS EN JACK DANIEL'S

ALCANTARA SERRA

DUEBRO
CHILE
DIGNO

R
C

Dignidad y Derechos Humanos para una nueva Constitución

Carla Peñaloza Palma

Doctora en Historia. Académica Universidad de Chile

Ha pasado más de un año desde aquel 18 de octubre en que se inició la revuelta social más importante ocurrida en Chile desde las jornadas de protesta contra la dictadura en los años ochenta. La inercia de la eterna transición a la democracia en materia de derechos políticos, sociales y económicos, movilizaron a todo un país cansado de la desigualdad y la injusticia.

Las movilizaciones callejeras fueron el principal artífice de un proceso constituyente, exigido muchas veces y, desestimado otras tantas por los defensores de la herencia dictatorial. La fuerza de las mayorías, sin embargo, permitió que el 25 de octubre se convierta en la histórica fecha en que el 80% de los chilenos dijo no a la Constitución de Pinochet, insólitamente 32 años después.

Este 11 de abril podremos elegir a los representantes populares que redacten una nueva Constitución Política. De todas y todos depende que esta vez esta responda a los intereses y necesidades de las grandes mayorías.

Una reflexión importante, sin duda, dice relación con el respeto a los derechos humanos. Un tema dolorosamente pendiente en este país, herido de muerte por el terrorismo de Estado, y que sin embargo, se ha mostrado extremadamente egoísta con las víctimas y con quienes lucharon para terminar con la dictadura, pero sobre todo no ha sido capaz de sacar lecciones de los horrores pasados.

En términos numéricos, si cabe el concepto en este tema, el precio más alto a pagar por aquellas omisiones, fue sin duda la contumaz represión ejercida contra el pueblo de Chile a partir de 18 de octubre de 2019, y que hasta hoy no cesa¹.

¹ Este texto ha sido escrito pocos días después del asesinato de Francisco Martínez, joven malabarista que vivía en Panguipulli, a manos de carabineros.

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH)², entre octubre de 2019 y marzo de 2020, se registraron 4075 casos de violaciones a los derechos humanos (de acuerdo a la clasificación que hace el Instituto, 3.220 corresponden a violencia física, 432 a violencia sexual y 309 a violencia psicológica). La mayoría de los casos de violencia física corresponden a disparos y golpizas graves. El número de personas afectadas es de 2.825, y en el 93% de los casos los responsables son funcionarios de carabineros, el 4% a militares y el 2% a la policía de investigaciones.

Sin duda que uno de los sellos más escalofriantes de la violencia estatal fueron las lesiones oculares, que han afectado a más de doscientas personas, y al menos en el caso de Gustavo Gatica y Fabiola Campilla, ha significado la pérdida total de visión.

Más grave aún, es la relativización y justificación de estos hechos por parte del gobierno, las fuerza de orden y otros sectores con frases que nos recuerdan los años más oscuros de la dictadura, nos indican que la lección más importante no llegamos a aprenderla, y es aquella que dice que el respeto a los derechos humanos debe ser irrestricto, sin matices y sin excepciones.

El problema es que durante los últimos treinta años a los discursos que exigían verdad y justicia, y una política de reparación y memoria para las víctimas de la dictadura, se respondió con discursos sobre la reconciliación o lisa y llanamente la negación. Saldar cuentas con el pasado, no es sólo un reconocimiento a un grupo determinado de la población y sus familias. Es el país el que se reconstruye como comunidad en torno a valores democráticos, a través de un análisis crítico de su historia. Solo en ese momento es posible mirar hacia adelante.

El Chile de la transición no quiso ni pudo hacerlo y por eso permitimos que volvieran a suceder delitos tan graves como son la vulneración a la integridad de las personas, perpetrados por el Estado en contra de la población civil que se manifiesta por su dignidad y sus derechos, “el legítimo anhelo del Nunca Más, es más que una consigna, una tarea que debe involucrar al Estado y a la sociedad toda. Se requería una política pública contundente en términos de reparación y prevención”³, tal como lo sugería el propio Informe Rettig en su apartado de recomendaciones al Estado de Chile. Una deuda pendiente y urgente de saldar.

Derechos Humanos y nueva Constitución

Normalmente, los procesos constituyentes están precedidos de una crisis política, que requiere cambios fundamentales en el ordenamiento jurídico del país. Si bien una Constitución, por sí sola, no resuelve las causas de la crisis, se propone como un instrumento que de cuenta de las necesidades del presente. Es así como, además, es imposible separar el texto constitucional de su contexto.

En nuestro país, la Constitución de 1925 fue producto de la crisis terminal del orden oligárquico y el sistema parlamentario. Es la respuesta a la llamada “cuestión social” y el avance de los movimientos populares que crecían y se movilizaban por condiciones dignas de existencia. En definitiva, un Estado que protegiera a las y los trabajadores de la explotación, y velara por sus necesidades en materia de salud, vivienda y previsión social.

De alguna manera, esta carta permite la construcción de un Estado de bienestar y una

² <https://mapaviolacionesddhh.indh.cl/>

³ Peñaloza, Carla (2020) “Derechos Humanos, el pasado que no pasa”. En *Chile despertó: lecturas desde la historia del estallido social* Universidad de Chile. Pág. 72

institucionalidad que asegure una mayor participación política a los sectores populares y capas medias, que hasta entonces estaban totalmente marginados en la toma de decisiones del país.

Es el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 quien deroga de facto la Constitución de 1925. El bombardeo a La Moneda pone fin a ese pacto social, que de una u otra manera, había permitido la consagración de ciertos derechos fundamentales.

No es usual que las dictaduras redacten su propia Constitución. Francisco Franco gobernó España por casi cuarenta años sin que ello sucediera y los españoles debieron darse una para iniciar la transición una vez muerto el dictador.

Para Jaime Guzmán, admirador profundo del generalísimo español, ese fue uno de los mayores errores que cometió pues su obra y legado no pervivieron a su muerte, es decir no hubo franquismo sin Franco. Fue esto que inspiró al principal ideólogo de la dictadura a concebir una Constitución especialmente diseñada para que el pinochetismo perviviera más allá de la persona del dictador. Es decir, como el mismo señaló: “La Constitución debe procurar que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque – valga la metáfora – el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para ser extremadamente difícil lo contrario”.

Por ello, y como bien sabemos, Chile ha sido una excepción, puesto que la dictadura se hizo redactar una nueva carta magna, y además aprobarla mediante un plebiscito y el contexto de esta son las masivas violaciones a los derechos humanos, que mantenía paralizado por el terror a un país entero.

El carácter refundacional que quiso darse, se consolida a través de una Constitución que se basa al menos en dos ejes centrales, totalmente opuestos a su antecesora. La supresión del Estado garante de derechos y su reemplazo por uno de carácter subsidiario, sentó así las bases del modelo neoliberal, que precisamente privan a las grandes mayorías de derechos básicos esenciales para una vida digna.

Por otra parte, la consolidación de un modelo político pensado precisamente para después de que el dictador dejara formalmente el poder. Una democracia protegida, y que sobre representa a las élites.

No es casual, entonces que las demandas sociales del 18 de octubre se cristalizaran en la exigencia de una nueva Constitución, pues es parte importante del problema. Las dramáticas consecuencias de las violaciones a los derechos humanos, y la implementación de un modelo económico basado en la inequidad, es una herencia que aún padecemos y ha sido masivamente develado y rechazado en las movilizaciones sociales del mes de octubre.

Hemos sido testigos de cómo las movilizaciones iniciadas el 18 de octubre de 2019, fueron reprimidas con una violencia extrema. El saldo de víctimas de la revuelta es el más alto desde la dictadura, pero precisamente lo más grave es que se sigue operando con la misma lógica. Ante las demandas sociales no hay respuesta sino represión, carabineros y militares actúan bajo la lógica de una total impunidad, pues no ha habido transformaciones significativas en su formación y su actuar, en comparación con la dictadura. Y este es uno de nuestros principales problemas como país.

La dictadura nos marcó a fuego, y sin embargo hemos vivido a espaldas de ella, como si sus efectos hubiesen recaído sobre unos otros ya muy lejanos, olvidando que la mayoría de los chilenos carga con sus dolores y pérdidas, y que son parte del mismo sector político y social de quienes han dejado sus vidas, sus ojos o su libertad en el estallido actual.

Una nueva Constitución no es posible si no miramos, por fin de frente, las consecuencias éticas de la dictadura. Aquellas que tienen que ver con el valor de una vida, con la justicia necesaria, la verdad imprescindible. Hacernos cargo del daño que como sociedad nos ha dejado la represión es la primera tarea para la construcción de un país que respeta los derechos humanos de sus habitantes.

La primera lección que nos debieran haber dejado las dramáticas consecuencias del Golpe de Estado, y que se hacen evidentes hasta hoy, es que las constituciones son un marco mínimo de convivencia en democracia, que debe respetarse sin excusas. No hay circunstancia alguna que justifique derrocar a un presidente democráticamente elegido, acabar con la separación de poderes del Estado, clausurar el Parlamento y suspender derechos y garantías personales. Mucho menos atentar contra la vida de las personas.

Resulta indispensable que una nueva Constitución reafirme la subordinación de las Fuerzas Armadas y de orden al poder civil. De la misma manera, el poder civil debe hacerse responsable de las acciones que éstos ejecutan. Los escándalos en que se ha visto envuelta la policía chilena, hablan de un déficit en esta materia, y que atenta incluso contra sí misma.

El uso excesivo de la fuerza, casos de corrupción, sumado al encubrimiento de los hechos por la propia institución, no hacen más que desprestigiarlos ante la ciudadanía y alejarlos de la realidad actual, reflejada en una falta de empatía con los valores y las demandas sociales del Chile de hoy. Es imprescindible una total refundación del cuerpo de Carabineros, dejando de lado sus funciones represivas y reemplazándolas por una de servicio a la comunidad. Por cierto que lo mismo vale para el resto de las Fuerzas Armadas. Nunca más una institución del Estado debe enfrentarse a la ciudadanía.

Al mismo tiempo, se hace indispensable, y más allá de lo formal, una educación en derechos humanos al interior de las instituciones armadas. Pero tal vez la mejor escuela sea mantener un vínculo real con el resto de los chilenos y chilenas, y no como una élite de poder que está por sobre la nación. Aunque sin olvidar que los déficit en la materia también los padece buena parte de los civiles.

Una de las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, estampadas en el Informe Rettig, fue la necesidad de educar a las nuevas generaciones en materia de derechos humanos: "En un repaso rápido, el balance es muy pobre, pues no hubo condiciones ni voluntad para hacerlo. En materia de educación escolar, no ha habido programas destinados a los profesores para entregarles herramientas a fin de cumplir su labor. Las carreras de pedagogía de las universidades chilenas no imparten estas materias a sus estudiantes. En el currículum aparecen los derechos humanos como objetivo transversal, que debe ser asumido por todas las asignaturas y que más bien se diluye en la responsabilidad de nadie. El período de la dictadura debe ser tratado en la asignatura de Historia en sexto básico y tercero medio. Los profesores deben enfrentar esta materia sin preparación, y con un justificado temor a ser perseguidos por las opiniones que puedan emitir en este contexto. Estas dificultades hacen que la mayoría de las veces sea una materia postergada, o derechamente excluida del temario de la asignatura. La dependencia municipal o privada no ayuda a la supervisión del cumplimiento del programa y más bien depende de quién administre el establecimiento"⁴.

En este sentido y de cara al debate constitucional, deberíamos proponer una revaloración de lo público. Un sistema de educación pública, gratuita y de calidad puede promover una política sólida en materia de derechos humanos. Sin duda que el Estado puede y

⁴ Peñaloza, Carla (2020) "Derechos Humanos, el pasado que no pasa". En *Chile despertó: lecturas desde la historia del estallido social* Universidad de Chile, Pág. 74

debe promover políticas transversales e inclusivas, que permiten a niños y jóvenes acceder a conocimientos y valores comunes, sin importar el oficio que elijan de mayor. Bien sabemos que la escuela pública es el lugar donde pueden convivir estudiantes de diversos orígenes sociales y culturales a diferencia de lo que ocurre con nuestro actual sistema de segregación desde la cuna.

Los medios de comunicación masiva cumplen un rol fundamental a la hora de crear, informar, formar opinión y también educar. Un canal de televisión público de verdad, con una representación amplia de la diversidad del país y comprometida con la defensa de los derechos humanos, sería un aporte significativo. Hasta ahora, los intereses privados, el discurso de las élites, y profesionales sin capacitación en el tema, más bien han reforzado un discurso de impunidad y relativización, que salvo escasas excepciones, ha impedido un debate con altura de miras sobre nuestro pasado reciente y sobre el respeto de la vida y dignidad de las personas hoy.

Pero además, y no menos importante, es señalar que lo que nos ha dejado como lección el 18 de octubre, es precisamente, que la dictadura significó no sólo la pérdida de vidas humanas, sino que también de derechos sociales y económicos, que pasaron a ser privilegio de unos pocos. Que incluso ante una tragedia como la pandemia que padecemos, no existe un Estado capaz de asegurar condiciones mínimas de vida a los más desfavorecidos.

En este sentido, un ejemplo significativo es el sistema público de salud, que a pesar de todas sus carencias y la postergación que ha sufrido por parte del Estado, ha enfrentado la peor pandemia que ha vivido el mundo en este siglo, evidenciando al mismo tiempo que las prioridades del modelo económico han sido incorrectas.

Una nueva Constitución debiese asegurar también esos derechos humanos básicos, que terminen con la enorme desigualdad que nos afecta y nos violenta como sociedad.

Podemos señalar que nuevamente la agenda de derechos humanos está sobre la mesa, pero de una manera mucho más integral. Del mismo modo que nuestras memorias sobre la dictadura se completan al recordar no sólo la violencia física ejercida, sino la pobreza y el hambre que caracterizaron esos largos 17 años y dramáticamente revividos hoy en medio de la crisis sanitaria y económica.

Los derechos humanos de todas y todos deben ser respetados y asegurados por el Estado, y como hemos visto, va más allá de resguardar la integridad física de las personas. Se trata de vivir una vida digna, sin discriminaciones de ningún tipo, independientemente de la clase social, el género o el grupo étnico al que pertenecemos, o el lugar donde nacimos. Las prioridades son muchas pero mencionaremos algunas de las más importantes pues las movilizaciones han evidenciado la potencia de los movimientos de derechos por la diversidad.

La centenaria lucha de las mujeres por el derecho a la participación, a la igualdad salarial y sus derechos sexuales y reproductivos, fueron protagonistas de las movilizaciones de octubre. La paridad de género en la conformación de la Comisión Constituyente es un triunfo pionero en el mundo, y en ese sentido la nueva Constitución tiene la obligación de reflejar su importancia. Nunca más sin nosotras es la consigna convertida en conquista que no podemos abandonar y que incluye, por cierto, las demandas de todo el movimiento de las diversidades sexuales.

El reconocimiento a los pueblos originarios, que hasta ahora han sido permanentemente excluidos y maltratados, así como el reconocimiento de derechos a los nuevos habitantes de nuestro país, y que han llegado de diversas latitudes en busca de una nueva vida, son

parte de un deber pero también de la oportunidad de construir un sociedad culturalmente diversa.

Necesitamos una Constitución que nos permita construir un país más solidario, más justo. Debemos construir un Estado que ante las demandas sociales no responda con la represión y la violencia. La violencia no puede ser nunca más la respuesta ante la movilización social.

Ya lo dijo salvador Allende: "No se detienen los procesos sociales ni con el crimen ni con la fuerza".



La Defensa, las FF.AA., la Seguridad y la Constitución

Galo Eidelstein

Ingeniero Civil, Universidad de Chile

La Defensa, las FF.AA. y la Constitución para un Chile que cambió

La Constitución

Nuestra Constitución contiene un conjunto de artículos en los cuales se determinan los poderes del Estado, vale decir, aquellos organismos que están facultados para tomar decisiones vinculantes de manera autónoma de otros poderes. La lista de estos poderes es la siguiente:

Cap. IV Presidente de la República, **Cap. V** Congreso Nacional, **Cap. VI** Poder Judicial, **Cap. VII** Ministerio Público, **Cap. VIII** Tribunal Constitucional, **Cap. IX** Justicia Electoral (Tribunal Calificador de Elecciones), **Cap. X** Contraloría General de la República, **Cap. XIII** Banco Central.

De esta manera quedan descritos todos los poderes del Estado. Sin embargo, al interior de esta lista aparecen dos capítulos adicionales que no hemos citado:

Cap. XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, **Cap XII** Consejo de Seguridad Nacional.

Vale decir, se incluyen al interior de la lista de los verdaderos poderes del Estado existentes en la actualidad, a las FF.AA. y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, en un pie de igualdad con esos poderes autónomos (lo cual no obsta para que se revise la existencia de alguno de esos poderes). Esto es una anomalía, pues las FF.AA. y de Orden son instrumentos con que cuenta el Estado (en estricto rigor son un servicio público, como la salud o la educación, las cuales no tienen ningún capítulo en la Constitución), no son autónomos y no pueden actuar sin una orden de sus órganos superiores. Esto las hace ser de un rango inferior a los poderes. No se trata de obviar



el hecho de que esos organismos ostentan una condición especial -el ser instituciones armadas-, sin embargo, si por esta especialísima razón se quisiera incluirlas en la Constitución, es un despropósito situarlas como parte de los poderes del Estado. De más está decir que esta anomalía no es casual y obedeció a los resabios de su redacción original en la dictadura, período en el cual prevaleció la Doctrina de Seguridad Nacional, y se buscó dar un rango de Poder del Estado a estos organismos.

La Defensa

El campo de estudio de la Defensa y sus prácticas militares y políticas, ha tenido grandes desarrollos a través de la historia desde que existen los Estados. A partir de la Segunda Guerra Mundial, las grandes potencias han adoptado distintas variantes para configurar sus estrategias de desarrollo y de relacionamiento con otros Estados, en que el uso de la fuerza (en su forma activa o disuasiva) siempre ha estado presente. No obstante esas distintas variantes, todas ellas se enmarcan en lo que se conoce como La Estrategia Total o La Gran Estrategia. Esto significa que el objetivo central de la estrategia ya no se reduce a cómo ganar una batalla o cómo ganar una guerra, sino algo más amplio, vale decir, cómo, finalmente, conseguir los objetivos políticos fijados por quienes detentan el poder en los diversos Estados, de allí que las FF.AA., siendo un instrumento relevante, es un instrumento más entre muchos otros.

Hemos hablado de las grandes potencias. Los Estados de menor envergadura, como el nuestro, también fijan objetivos nacionales de carácter político, aunque estos objetivos son bastante más modestos que el de las grandes potencias. Sin embargo, también sus estrategias se intentan inscribir en el concepto de Estrategia Total.

Es así que, las distintas formas que adquiere el relacionamiento o el conflicto interestatal se dirime no solo en el Campo Militar, sino además, en tres campos adicionales: en el Campo Diplomático, en la Política Interior y en el Campo Económico. Con esto, hemos citado los cuatro Campos de Acción del Estado que se consideran en la configuración estratégica de los Estados en la actualidad y cuyo nivel de desarrollo, determina su "estatura estratégica". Con un mayor grado de desarrollo en estos campos se pueden alcanzar y resguardar los intereses nacionales, se estará en mejores condiciones para construir relaciones fructíferas con sus vecinos, también para participar en las decisiones de carácter regional o global, para incidir de manera efectiva en el curso de los acontecimientos que puedan afectarlo y en definitiva en mejores condiciones para acordar o construir un entorno de paz para su población.

La conceptualización de la Defensa tiene que ver, más que con un tema militar, con un tema político general, es una función del Estado de carácter multifacético. No hay que considerar la Defensa con una mirada reduccionista, centrada solo en un poder armado. Por el contrario, dependiendo de la coyuntura en que el país se encuentre en el terreno internacional, la Defensa puede llegar a involucrar al conjunto del Estado y su población. Esto no significa que no exista un ministerio vinculado con el tema y en particular que participe en la conducción de las FF.AA. Esto significa que tal ministerio debe cumplir algunas de las actividades que implicaría una Política de Defensa la cual excede con mucho el uso de las armas.

Si la Defensa depende de manera relevante del nivel de desarrollo de los cuatro campos

de acción, llama la atención que el único campo que se desarrolla en la Constitución sea el campo militar. Es así que por ejemplo no aparece el tema de la Educación, de la Salud o de la Vivienda, por citar algunos componentes del Campo de la Política Interior, del mismo modo no aparecen componentes de los Campos de Política Exterior y Económico. Lo anterior no significa que debamos incluir en la Constitución artículos relativos a los cuatro Campos de Acción del Estado, sino que por el contrario, todas esas definiciones deben ser solo materia de Ley y no darle esa desmedida relevancia al Campo Militar. Veamos como trata el tema el Cap. XI de nuestra actual Constitución.

Las FF.AA. en la actual Constitución

En el primer párrafo de su Art 101 del Cap. XI plantea que *“Las FF.AA. dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”*

En este párrafo se condensan los principales problemas de que adolece el ordenamiento jurídico respecto a la Defensa en nuestro país. Estos son:

- 1) Que existe un ministerio encargado de la Defensa Nacional. Vale decir, se define que el encargado de la Defensa Nacional sería un ministerio específico, el “Ministerio encargado de la Defensa Nacional”. Por lo dicho anteriormente, se aprecia que este es un planteamiento extremadamente reductor. La defensa no se remite a un conjunto de actividades que se puedan agrupar en un ministerio, sino que es una política de carácter general, que abarca diferentes dimensiones y diferentes ministerios que se irán activando e interrelacionando dependiendo de las distintas coyunturas.
- 2) Que las FF.AA. están constituidas única y exclusivamente por las tres ramas. Llama la atención la caracterización de “única y exclusivamente”, esto implica ciertos resguardos que no se explicitan. Cualquiera sea el caso, es un resguardo a su exclusividad y autonomía. Podría poner obstáculos a distintas ordenaciones de organismos como FAMA, ENAER, ASMAR, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) que realizan una gran cantidad de labores no militares, igualmente que Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).
- 3) Que las FF.AA. existen para la defensa de la patria y que son esenciales para la seguridad nacional. Respecto a estos puntos, en el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, se destaca los que serían los “supuestos constitucionales” de la Defensa, no haciendo una diferencia entre lo que serían supuestos constitucionales para la Defensa y supuestos constitucionales para las FF.AA., por lo tanto afirmando la identidad entre una y otra. Estos supuestos serían *“aquellos elementos que permiten orientar y dar coherencia a la actividad global del Estado en materia de Defensa”*. Allí se destacan entre esos supuestos los siguientes:
 - a) la preservación de la Nación,
 - b) el mantenimiento de su independencia política,
 - c) el mantenimiento de su soberanía y
 - d) el mantenimiento de la integridad del territorio nacional.

Esos “supuestos constitucionales”, especialmente sus puntos a) y c), están muy ligados a una concepción de la Defensa y las FF.AA. basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, generando el sustento para que estas intervengan en la política interior.

En el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2017, se reemplaza el concepto de “supuestos constitucionales” y aparece el concepto de “Bases Constitucionales de la Defensa”, donde se destacan los conceptos de “seguridad nacional”, “protección a la población”, “defensa de la patria” entre otros, y reafirma, al igual que el Libro de 2010, la identificación entre los supuestos o bases tanto de la Defensa como también para las FF.AA. A estos supuestos o bases, se suman términos como “defensa de la soberanía”, “resguardo de la soberanía física”, “preservación de la nación”, “seguridad interior”, “defensa de la Constitución”, que están esparcidos en cuantiosos artículos tanto de la Constitución como de las leyes, como funciones propias de las FF.AA., creando una nebulosa conceptual y no menos intencionada en la materia. Veámoslo.

Defensa de la soberanía: Se conocen dos tipos de soberanía. La soberanía nacional, referida a la autodeterminación sin injerencia externa y la soberanía popular referida a que todos los poderes deben emanar del pueblo. Al tener esta doble significación, el defender la soberanía en general da pie para que las FF.AA. intervengan en la soberanía popular, vale decir en las decisiones que tome el soberano. No deben ser las FF.AA. quienes deban defender el derecho que tienen los pueblos para generar sus organismos de poder, por el contrario, este soberano es el que tiene que ejercer su poder sobre las propias FF.AA.

Al respecto, nuestra actual Constitución en el **Cap. III** De los Derechos y Deberes Constitucionales, en su **Art. 22 inc 2º** declara que,

“...los chilenos tienen el deber de defender su soberanía y de contribuir a preservar la seguridad nacional...”

Efectivamente como plantea este Artículo, la defensa de la soberanía es rol de todos los chilenos y en este caso es atingente tanto la soberanía popular como la soberanía nacional. No obstante debe eliminarse el agregado de “*preservar la seguridad nacional*”, pues como veremos más adelante es un término vago y confuso.

Soberanía física: si bien este término se acerca a la idea de preservación de la integridad territorial, también es vago e impreciso pues la soberanía popular también concierne a las intervenciones físicas en el amplio sentido al interior del territorio (por ejemplo la soberanía sobre los recursos naturales, la propiedad en el uso del agua y muchos otros).

Defensa de la patria: también es una idea vaga como para adjudicarla como objetivo de las FF.AA., pues puede incluir la cultura, las tradiciones, el sistema político, etc.

Preservación de la nación: el concepto de nación se ha utilizado como la preservación de un ethos inmaterial, trascendente e inmodificable que definiría la esencia de un pueblo. De ahí se han derivado todos los nacionalismos y chovinismos conocidos.

Seguridad interior: se habla de seguridad Interior, sin definir de modo preciso, qué concepto de seguridad se trata. Esta vaguedad abre la puerta para la participación de las FF.AA. en la política interior.

Defensa de la Constitución: no es lo mismo respeto a la Constitución que defensa de la Constitución. Las FF.AA. no están para defender la Constitución, solo deben respetar la

Constitución vigente y las modificaciones o cambios de esta que hagan los organismos democráticos del sistema político.

Seguridad Nacional: Tal como apuntamos más arriba, el Art 101 plantea que las FF.AA. *“...Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional”*. Pues bien, este concepto de *Seguridad Nacional* solo está definido y de manera vaga en el DS Nº216/1960 del Ministerio de Defensa Nacional y plantea que *“...se entenderá por seguridad nacional toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país,...”*.

Es razonable procurar la preservación del orden jurídico institucional del país (si este responde al ejercicio de la soberanía popular), el problema es que tal como lo declara el DS Nº 216, eso no tiene nada que ver con algún peligro exterior y si las FF.AA. son llamadas a defender la Seguridad Nacional con ese significado, le abre las puertas para su intervención en la política interior. Al convertir la llamada Seguridad Nacional en una doctrina castrense, en la práctica, lo que se hace es dotar a las FF.AA. de prerrogativas en intervenciones de cualquier tipo, al interior del país.

Es así que, al considerar la actual Constitución, a la FF.AA., como *“esenciales para la seguridad nacional”*, le permite realizar una variedad de funciones no castrenses e incidir en campos totalmente ajenos a los que debieran corresponder sus funciones. De esta manera pueden intervenir en muchos ámbitos que la ley actualmente vigente relaciona con la llamada Seguridad Nacional. El listado es largo: la reserva de las leyes, la libertad de enseñanza, derecho a huelga, emprendimiento económico, derecho de propiedad, identidad nacional, atribuciones presidenciales, instituciones estatales, política monetaria, estados de excepción y penas judiciales. Además, está presente en los códigos Orgánico de Tribunales, Procesal Penal, Aeronáutico, Minería, del Trabajo, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, Ley Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y la que crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Esta situación debilita la soberanía popular al catalogar esos distintos ámbitos como posibles fuentes de inseguridad nacional y funciona como un principio ideológico y de control. Por lo que se ve, el término de Seguridad Nacional es un término confuso.

No identificar, ni fusionar los conceptos de Seguridad Pública con el de Seguridad Exterior

El **Art. 101**, una vez que determina la dependencia de las FF.AA. y qué ramas la forman, continúa así: *“Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública...”*

Lo primero que se destaca es que se ubica en un mismo Artículo, los objetivos de las FF.AA. y el de las Fuerzas de Orden y Seguridad, no obstante, como se podrá apreciar más adelante, que por sus objetivos, difieren sustancialmente, e incluso tienen dependencias diferentes.

No obstante, el mismo Art. 101 insiste en esa identificación al poner otro aspecto que tendrían en común: *“Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencial-*

mente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas disciplinadas."

Se aprecia que solo aparecen en el mismo artículo de la Constitución, por la similitud en uno de sus aspectos, el ser "*cuerpos armados*". Vale decir, se toma un factor externo, un instrumento, como identificación y esencia de una categoría conceptual. Incluso, el instrumento mismo solo tiene un parecido lejano, si comparamos los sistemas de armas de las FF.AA., sus medios, infraestructura, con las armas utilizadas por Carabineros e Investigaciones. Por ello, sus objetivos y especificaciones, por una parte, y el ser obedientes, no deliberantes, jerarquizadas, profesionales y disciplinadas, por otra, deben ser definidas tanto para Carabineros como para las FF.AA., de manera independiente, en sus leyes específicas y no fundidas en un artículo único de la Constitución como el Art. 101.

En esta idea, a nivel de leyes y no de la Constitución, podría definirse, un ministerio de Defensa del cual dependerían las FF.AA., y otro de Seguridad Pública, del cual dependerían las policías, con objetivos y funciones muy claras y con una política con proyección estratégica, distanciándola de la política coyuntural que tiene el Ministerio del Interior.

La bruma de estos conceptos equívocos utilizados tanto en la Constitución actual como en diversas leyes, tiene por objeto diluir la gran diferencia que hay entre la Defensa (que por su esencia se refiere a la seguridad exterior) y la Seguridad Pública (o Interior). Amparándose en el concepto general de Seguridad, intenta identificar el campo externo con el interno para respaldar la intervención militar en la política interior del país. Por lo anterior dicho, deben eliminarse del vocabulario constitucional y legal, todos esos términos que desvirtúan los objetivos que debieran tener las FF.AA. y las Fuerzas de Orden.

Objetivos de las FF.AA.

En estricto rigor, para evitar todas esas confusiones, es primordial definir con precisión los objetivos de las FF.AA. y separarlas claramente de los objetivos de las Fuerzas de Orden y Seguridad.

Los objetivos de las Fuerzas de Orden y Seguridad son, de acuerdo a nuestra actual Constitución, "dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior". Podemos decirlo mejor: Hacer cumplir la ley y contribuir al aseguramiento del cumplimiento de los derechos de la ciudadanía.

Por otra parte, las FF.AA. deberían tener solo dos objetivos generales:

- i) Contribuir a la preservación de la integridad territorial del país ante una amenaza exterior y

- ii) Contribuir a resguardar la independencia política, vale decir, la no sujeción a un poder exterior.

Notar que se ha empleado la palabra "contribuir", pues en esos objetivos deben confluir varios actores para su consecución. Se puede apreciar también que existen diferencias radicales entre los objetivos de ambas instituciones.

La Defensa en la Constitución – las FF.AA. en las leyes

No obstante todo lo que se ha planteado hasta el momento, que haría razonable no incluir a las FF.AA. en la Constitución, este es un tema polémico y no resuelto de manera definitiva. Es indudable que las FF.AA. tienen una característica muy especial por ser instituciones armadas. En este caso y por esta característica, se pueden incluir resguardos democráticos en la Constitución, los cuales no tendrían la misma fuerza o efectividad al ser solo materia de ley.

Una posible solución es agregar un párrafo a la Constitución, referido a la relación del país con el campo internacional. Se caracterizaría esta relación por el acento en una política de colaboración y de paz. Que tendrá una Política de Defensa basada en el multilateralismo, en la participación de la ciudadanía en las grandes definiciones estratégicas de desarrollo, destacando su inserción amistosa y colaborativa para un desarrollo común de la región. Sus FF.AA. tendrán como Comandante en Jefe al Presidente de la República, en tiempos de paz y de guerra, serán no deliberantes y obedientes a los poderes democráticamente generados por el ejercicio de la soberanía popular y cuyos únicos objetivos generales serán contribuir a la preservación del territorio ante una agresión externa y al resguardo de la independencia política del Estado respecto a cualquier poder exterior.

Todo lo que tiene que ver con objetivos específicos, composición, estructuración, dependencia, presupuestos de las FF.AA. etc., solo deben ser materia de ley al igual que como son las políticas económicas, las de educación, de salud, etc. Además, esto da una flexibilidad mayor para realizar gestión interna. Será indispensable además, modificar o incluso eliminar las Leyes Orgánicas Constitucionales (LOC) de las FF.AA., que ponen más candados autoritarios y potencian su autonomía.

Es interesante destacar que la Constitución de 1925, no contiene ningún Capítulo, ni ningún Artículo especial que se refiera a las FF.AA., solo aparecen referencias al tema militar en relación a las atribuciones de la Cámara de Diputados (Art. 39), atribuciones del Presidente (Art. 72), en el capítulo sobre Garantías Constitucionales, en su Art. 22 (“La fuerza pública es esencialmente obediente. Ningún cuerpo armado puede deliberar”) y referencias laterales en algunos acápite de los Art. 23, 39, 44, 66 y 72.

La Política y las FF.AA

Una real conducción y supeditación de las FF.AA. a los poderes democráticos, no se logra solo con medidas administrativas y va a ser el resultado de un proceso cuya deriva discurre por caminos diferentes. La norma jurídica, en este caso la Constitución, es sólo un medio administrativo, el cual obedece en definitiva al marco político general determinado por el devenir de la correlación de fuerzas que actúan al interior de la sociedad, y es el que determinará el grado de conducción y supeditación de las FF.AA.

La actual coyuntura política (con un estallido o rebelión social en curso) crea las condiciones para avanzar y fortalecer la gobernabilidad democrática de todos los ámbitos, generar y aumentar los espacios o canales de intermediación, en particular de los cuatro Campos de Acción del Estado, todos los cuales deben tener una conducción y subordinación a los poderes generados democráticamente. También debe considerarse y propender al surgimiento y fortalecimiento de otras formas de ejercicio del poder demo-

crático surgidos desde la civilidad (municipios, gobernaciones, organizaciones sociales, mecanismos plebiscitarios y de participación directa y otros). También se debe considerar la existencia de un diferente orden interno de los poderes, por ejemplo, la existencia de un primer ministro, un sistema unicameral, etc.

Unas FF.AA. en acorde con el desarrollo democrático del país

Hemos dicho que el principal problema del que adolecen nuestras FF.AA. es que carecen de una conducción potente o real por parte de los organismos democráticos asociado a su autonomía corporativa. Se agrega a lo anterior el que tampoco hay una conducción única en su interior, pues, cada rama tiene un alto grado de autonomía, no solo por parte de los organismos democráticos, sino también por parte de lo que debiera ser su organismo inmediatamente superior, el Estado Mayor Conjunto (EMCO), lo cual aleja aún más las posibilidades de que su ministerio pueda dirigir las con una política común.

El lograr cambios profundos en nuestras FF.AA. no será fácil, será un proceso que habrá que construir con la participación de todas las fuerzas e instancias democráticas. Las dificultades que surgirán hacen necesario tener objetivos claros para cada etapa de este proceso, tener una estrategia factible y coherente con nuestro debilitado punto de partida y ser coherente con todo el conjunto de cambios profundos que debe sufrir nuestra sociedad en los distintos ámbitos que hoy están en cuestión.

Ha sido tradicional en la izquierda, por lo menos hasta el golpe de Estado del año 1973, el que una sana política hacia las FF.AA. debe lograr una integración de estas al mundo civil, de modo que participen en distintas instancias que las acerquen a las vivencias reales del pueblo, que sean permeadas por los objetivos y políticas democratizadoras que van ganando terreno en la sociedad. El mantenerlas aisladas del mundo, no asegura ni mucho menos su neutralidad política, por el contrario, es el mejor terreno para el desarrollo de un pensamiento corporativo y una endogamia institucional.

Al respecto, en nuestra región se ha impulsado, sobre todo por parte de los EE.UU., la llamada polivalencia de las FF.AA. Esto implica que estas tomen labores que no les son propias, tales como su participación en incendios forestales y catástrofes naturales, en la lucha contra el narcotráfico el cuidado de las fronteras en relación a la inmigración ilegal, etc., también, que se involucren en labores de seguridad interior y de diversos modos en los Estados de Excepción Constitucional, vale decir, en un conjunto de funciones que implican una desnaturalización de los objetivos de defensa de las FF.AA.

Sin embargo, si bien puede ser interesante la participación de las FF.AA. en los casos de catástrofes naturales, aunque no en los siguientes ejemplos nombrados, no es conveniente saltarse etapas para lograr esa incorporación de manera democrática. Esta integración solo será exitosa si en conjunto con ese proceso se avanza en una conducción real de ellas. Por el contrario, una tal política hoy, que ya se ha impuesto en diversos aspectos, ha logrado empoderar a las FF.AA. al margen de los poderes democráticos, ha ampliado su poder sobre la sociedad y ha potenciado su autonomía y descontrol por parte de los órganos democráticos.

Por ejemplo, el dar las anteriores facultades, sin cambiar previamente aspectos claves de la legalidad, hace que en los Estados de Excepción ellas tomen el mando al margen del

poder civil. El abrir entonces, sin más, las compuertas de la polivalencia hoy, ocasionará el resultado contrario al que buscamos, no solo empoderará más a las FF.AA. sino que alejará aún más la posibilidad de su conducción democrática. Hay que destacar también, que los militares han estado reticentes en participar en labores de carácter policial y esta política ha sido impulsada más bien por el gobierno. No obstante, no hay que moverse a engaño, no los impulsa en esto una reticencia a participar en el orden interior, sino a que estiman que no tienen suficientes resguardos jurídicos en caso de las violaciones a los DD.HH. que ellos saben que ocurrirán si participan en el orden interno.

No podemos ser voluntaristas. Solo se podrá imponer un control efectivo de las FF.AA. si se da una situación de correlación de fuerzas apropiada para ir avanzando en esa dirección. El proceso constituyente que enfrentaremos, abre la posibilidad para profundizar diversos cambios, y parte importante de estos cambios son los referidos a la Defensa y las FF.AA., para las cuales no hay otra intención que transformarlas en instituciones modernas, eficientes y sobre todo respetadas por el pueblo. Es muy importante generar consenso en la oposición sobre estos temas, sobre todo tener claridad acerca de cuáles son los puntos específicos y claves en los que se puede avanzar y sobre todo, lograr conciencia en el amplio mundo social, que sin duda también tendrá que participar en este proceso.



La Asamblea Nacional Constituyente de 1999: Poder Constituyente Originario de la República Bolivariana de Venezuela

Pedro Alejandro Duarte Llovera

Abogado venezolano.

Doctor en derecho. Magister en Sociología.

I.- Una Breve Referencia Histórica.

Desde los primeros años de estudio en las escuelas se les enseña a los niñ@s de los clásicos tres Poderes del Estado: El Legislativo, El Ejecutivo y el Judicial, sin embargo, casi nunca se habla del Poder Constituyente, que siempre se encuentra vivo en la propia Constitución y más profundamente en un estado de naturaleza, como un derecho natural que tiene todo pueblo por el solo hecho de serlo, asociado a la soberanía del Estado.

Ahora bien, en un principio el Poder Constituyente desde la óptica absolutista fue aceptado como una creación universal e incuestionable de Dios, como creador de las leyes a través del soberano, es decir, el monarca como su descendiente directo lo usurpó por miles de años, estableciendo un orden que precisamente por ser un derecho divino era el apropiado y el justo indiscutiblemente.

Es con la famosa Declaración de los Derechos del Hombre (que aunque sólo hayan sido derechos esenciales para el hombre blanco y de alta renta); la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa de 1789, que se abre el camino de un nuevo principio político para que el Poder Constituyente deje de estar en las manos del Rey y pase a las manos de un nuevo sujeto histórico: la "Nación".

Así se ha mantenido que la doctrina del Poder Constituyente y su distinción de los poderes constituidos corresponde al abate y político francés Emmanuel Joseph Sieyès, en la exposición razonada que presentó al Comité de la Constitución de Francia del 20 al 21 de julio de 1789, donde expuso: "Basta la creación de un Estado para que el pueblo ya sea Poder Constituyente y sólo él se encuentra capacitado para darse su propia Constitución, crear sus propias instituciones y la forma de gobierno que mejor llene sus propias necesidades"¹.

Sostiene el Profesor Reynaldo Chalbaud Zerpa, que el Poder Constituyente es posterior al Acto Constituyente, tanto desde el punto de vista histórico, como desde el punto de vista

¹ Fajardo, H. Angel R. Principios de Derecho Constitucional General y Venezolano. Tercera Edición. Pág. 223.. Caracas Venezuela, Año 2006

lógico, entendido por Emilio Bountry *como el hecho histórico a través del cual se manifiesta la voluntad política del pueblo necesaria para la formación y estructuración del Estado.*

En este sentido, el Acto Constituyente vendría a ser en el fondo un contrato de naturaleza política cumplido por el pueblo al momento de constituir el Estado, es una manifestación de voluntad política del pueblo, por lo cual asume características típicas en cada comunidad, verbigracia, a diferencia de Europa, en América el Acto Constituyente ha dado origen a una Constitución escrita, a través de la cual se inicia el proceso constitucional que da lugar a la existencia del Estado de Derecho².

II. Poder Constituyente Originario versus Poder Constituyente Derivado

El Poder Constituyente *es la aptitud de un pueblo para organizarse jurídica y políticamente;* mientras el acto constituyente es un hecho, el poder constituyente es una cualidad natural del pueblo para darse su organización política y su ordenamiento jurídico.

Seguidamente se distingue el Poder Constituyente Originario del Poder Constituyente Derivado en los siguientes términos:

El Poder Constituyente Originario *se corresponde con la acción del pueblo a través de la cual se funda el Estado y se establece un ordenamiento constitucional;* igualmente se ejerce este poder en forma originaria *cuando se destruye la estructura estatal o el orden jurídico existente y se le reemplaza por otro³.*

Este Poder Constituyente, aunque se le ha querido dar una connotación política es un derecho innato y genuino que tiene todo pueblo por se y utilizando los términos de Sánchez Viamonte es *“soberanía extraordinaria, suprema y directa”* que se ejerce ilimitadamente en su alcance, pues no se encuentra restringido por ninguna pauta existente de derecho positivo salvo el acatamiento de bienes naturales y absolutos, verbigracia la libertad, la justicia y la dignidad humana. Por todo lo anterior el Poder Constituyente Originario es esencialmente creador de un nuevo orden jurídico, político, social y económico.

Por su parte, cuando se habla de Poder Constituyente Derivado, Constituido, Instituido o Reformador *“se ejercita con la finalidad de modificar la Constitución mediante el procedimiento establecido en la propia carta fundamental”.*

A diferencia del Poder Constituyente Originario, el Poder Constituyente Derivado es limitado y reformatorio, pues la propia Constitución le determina su actuación para reformarla y enmendarla.

Cabe destacar, entonces, que *aquello mediante lo cual se organiza, limita y regula normativamente la acción y funcionamiento de los órganos del Estado (es decir, de los “Poderes Constituidos”) es Poder Constituyente; y lo que corresponde al gobierno ordinario es cualquiera de sus ramas (o Poderes) es Poder Constituido⁴.*

III. El Poder Constituyente Originario en Venezuela.

El Poder Constituyente Originario de Venezuela fue investido por vez primera el 16 de marzo de 1811, para que seguidamente el 21 de diciembre, casi cuarenta diputados firmaran la primera Constitución, que le da nacimiento como Estado y República autónoma e independiente del imperio español, resultado de la gesta emancipadora

² Chalbaud Zerpa, Reinaldo. Estado y Política. Cuarta edición Pág. 259. Caracas, año 1992

³ Chalbaud Zerpa, Reinaldo. Estado y Política. Cuarta edición Pág. 261. Caracas, año 1992

⁴ Iden cita Nro. 3

de Simón Bolívar y Libertador@s de todo un Continente; siendo la tercera Constitución moderna del mundo después de la de los EEUU y la de Francia.

Casi doscientos años más tarde, el agotamiento de la democracia representativa del Pato de Punto Fijo y el bipartidismo político de Acción Democrática (AD) y Copei, la vulnerabilidad de los derechos sociales y la exclusión materializada a través de medidas económicas implementadas a finales de los años 80, conllevan al Caracazo: un estallido social desde la conciencia del pueblo venezolano, como una ruta de escape a la calamidad neoliberal que afecta a nuestra región.

Coloreándose de esta manera, el escenario para el despertar de la conciencia del estamento militar venezolano y la insurrección de aquel glorioso 4 de febrero de 1992, movimiento liderizado por el Comandante de la Revolución Bolivariana “Hugo Rafael Chávez Frías”, para combatir la acumulación progresiva de una deuda social, de un modelo de desigualdades y de exclusión, de un sistema de injusticia estructural económica y social desequilibrado, que generaba pobreza y de un capital que favorecía al sector financiero internacional y a una extrema concentración de la riqueza y los ingresos.

Ahora bien, el proceso constituyente que da lugar a la nueva Carta Magna de 1999, es posible gracias al impulso que desde la promesa en la campaña electoral de 1998, ilustra en aquel momento el candidato a la Presidencia Hugo Chávez y ratifica cuando toma posesión del cargo y jura ante aquella moribunda Constitución de 1961, después de ganar las elecciones en diciembre democráticamente, con más del 65% de aprobación del pueblo venezolano.

Este acontecimiento histórico es inédito, precisamente por iniciarse una convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, sin ser el resultado de una situación de hecho, ni de un golpe de Estado, ni de la ruptura del hilo constitucional por una revolución, ya que ahora llega al poder por los votos; enfrentando el desafío del respeto a los valores de la Constitución anterior, entre ellos la democracia representativa, pues a diferencia de otras constituciones modernas, la venezolana no contemplaba el mecanismo para hacerlo.

Es así como se inicia un interesante debate jurídico con dos posiciones encontradas: i.- que sostenía que era indispensable una reforma previa a la Constitución de 1961 para poder convocarla; y ii.- la que refutó que la soberanía reside en el pueblo y como único titular del Poder Constituyente Originario puede convocar a través de un Referéndum Consultivo, la Asamblea Constituyente para crear una nueva Constitución, sin que fuese necesario reformarla previamente para regular el mecanismo de convocatoria.

El anterior conflicto es resuelto con motivo de la interpretación que da la extinta Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa el 19 de enero de 1999, partiendo del artículo 4 de la Constitución de 1961, al decidir la constitucionalidad tanto de la convocatoria como de la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, utilizando la figura del Referéndum Consultivo como mecanismo llamado a canalizar la participación popular en los asuntos públicos con trascendencia nacional, hasta ahora no contemplado en el texto constitucional, sino de conformidad al artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política, sin la anterior reforma de la Constitución que reglamentara a esta Asamblea, como Poder Constituyente Derivado.

Utilizando los términos de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de entonces: “La soberanía popular se convierte en supremacía de la Constitución cuando aquélla, dentro de los mecanismos de participación decida ejercerla”.

Después de superar obstáculos, tales como recursos de nulidad interpuestos por la oposición en contra de los Decretos Presidenciales y del Consejo Nacional Electoral de

aquel entonces de las convocatorias realizadas, maniobras hegemónicas de los *mass media* nacionales e internacionales; es que se abre la posibilidad de que el Presidente recién electo pudiera cumplir su promesa electoral, a través de un Referéndum Consultivo de carácter vinculante para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, con la finalidad de “transformar el Estado y crear un ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento de una democracia social y participativa”, además de establecer las bases comiciales para su elección, que fue aprobada por más del 80% de la voluntad del pueblo venezolano el 25 de abril de 1999.

Es de resaltar que la parte valorativa de las bases comiciales para que el pueblo pudiese aprobar, estaban referidas a la identidad cultural y republicana de la nación, su carácter de intangibilidad, el carácter no regresivo y más bien la progresividad de los derechos humanos y libertades fundamentales, el respeto a las garantías democráticas y en particular la soberanía popular y por último las referidas al derecho internacional, verbigracia, el *ius cogen* de obligatorio cumplimiento para la comunidad internacional⁵.

Se crearon tres circunscripciones electorales: i.- Correspondiente a los Estados de la Federación; ii.- De jurisdicción Nacional; y iii.- De los pueblos indígenas, respetando su costumbre, su cultura, sus tradiciones y procedimientos ancestrales. Esta última tuvo una gran resistencia por sectores militares de oposición, sin embargo, después de casi seis meses de funcionamiento se aprueba a través del voto universal, directo y secreto en diciembre de 1999 el nuevo texto constitucional, creándose un título para garantizar los derechos humanos de nuestros pueblos indígenas, anteriormente invisibilizados, reconociéndose el uso oficial de sus idiomas y el respeto de su propiedad intelectual colectiva, entre otros.

Con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, la participación de los venezolanos y venezolanas se diversificó y se proclamó protagónica, pues la Asamblea Nacional Constituyente lo incorpora al nuevo texto constitucional como principio moldeador del nuevo escenario y Estado emergente, dándole a la democracia refundada el nombre de “Democracia Participativa y Protagónica”, donde “la Soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el poder público.”

Otra de las grandes innovaciones constitucionales es el principio de progresividad de los derechos humanos y su ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente, creándose por vez primera un título de los Derechos Humanos, Garantías y Deberes.

Igualmente, se establece por primera vez en nuestra historia constitucional una democracia de mandato revocable para todos los cargos de elección, generalmente en la mitad del periodo, incluyendo al Presidente de la República, pueden ser objeto de un proceso de revisión de su conducta, que puede aprobar por mayoría la revocatoria del mandato, vía referéndum revocatorio.

Con todo lo anterior no sólo se rompe con una democracia burguesa, ni con una economía neoliberal, sino que se abandona una filosofía liberal radical que sostiene que los únicos derechos que existen nacen de la sagrada propiedad privada, la vida y las libertades individuales, con especial acento en la libertad económica; negando la existencia de los derechos sociales de la educación, la salud y la vivienda, los cuales considera necesidades

⁵ Conversatorio Experiencias Constituyentes en América Latina organizado por la Comisión Chilena de Derechos Humanos de 01 de octubre de 2020. Intervención del Dr. Hermann Escarrá <https://www.facebook.com/3494893359246484/videos/3398835643530143>

que deben ser satisfechos a través del libre mercado y no deben ser otorgados por ningún gobierno.

De tal manera, que para esta filosofía liberal, si bien es cierto que la ley reconoce el derecho a la vida, la libertad y la propiedad, no es menos cierto que estos derechos son intrínsecos a los seres humanos, es decir, no es cierto que la ley es la que otorga estos derechos fundamentales, sino que establece los fundamentos para garantizarlos.

Es entonces, con la nueva Constitución de 1999 que se abandona la fórmula falaz neoliberal y sus principales fundamentos de "Estado mínimo" y "mayor protección al individuo", al considerarlo una ficción constituida por personas con poder para tomar decisiones y acciones, que al ir más allá de la protección de la trilogía de derechos individuales, interviniendo en asuntos que considera de la vida privada de los ciudadanos desnaturaliza y pervierte la función de la ley.

Para los liberales la ley existe para prohibir actos que puedan violentar a las persona en su libertad, su personalidad, su vida y su propiedad; no se hace la ley para buscar igualdad material de oportunidades, por lo cual la educación, la salud, la vivienda, etcétera, son considerados bienes necesarios para vivir, que deben ser satisfechos a través del libre mercado (oferta y demanda) y nunca deben considerarse como derechos sociales, los cuales son inexistentes para los liberales como derechos, siendo entonces Derecho y economía conceptos inescindibles.

Finalmente, existe una característica recurrente en la actuación compleja y profundamente transformadora de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, que la impregna de Poder Constituyente Originario en Venezuela y es precisamente su función creadora, que da lugar al parto de una nueva Constitución y un nuevo ordenamiento jurídico garantista de los derechos sociales, dejando de ser aspiraciones humanas para convertirse en verdaderos derechos, como es el caso de los incalculables derechos reconocidos para las mujeres, que van desde una vida libre de violencia a la conquista de igualdad de oportunidades políticas, laborales, culturales, sociales, económicas, por lo que puede afirmarse que la Asamblea Nacional Constituyente al dar a luz derechos sociales que anteriormente no existían, es Mujer y por ende feminista.



Sin Mujeres No

Análisis de género y relaciones de poder. Desafíos sobre la autonomía política de las mujeres.

Natalia Cuevas Guerrero

Socióloga

Comisión de género PC Chile

Resumen

Este ensayo repasará algunos aspectos en torno al ejercicio de la política y el rol de las mujeres. Buscará observar cómo desde un concepto completamente asociado a lo “masculino”, como lo es la política; se transforma en un antagónico conceptual- y de praxis- para la vivencia de las mujeres en el ejercicio de la política. Nuestra tradición grecorromana, asocia a la polis directamente con lo masculino; es más, es un espacio de hombres por excelencia, construcción que ha marcado a las distintas sociedades occidentales a lo largo de la historia. Nuestro objetivo es problematizar en aquellos aspectos filosóficos y estructurales de la política, para de esa forma, buscar alternativas de nuevas concepciones de la política, con enfoque de género transformador y feminista.

Palabras claves: Política. Feminismo. Espacios públicos y privados. División sexual del trabajo.

Introducción

Es conocida la lucha histórica del movimiento feminista y de mujeres por alcanzar igualdad plena en el ejercicio de la política. La Política, la Politeia, asociada al estudio de la “Polis” o “ciudad” refiere de inmediato al estudio y análisis de lo público; espacio que ha sido reservado por siglos y siglos para los hombres. La política, como ejercicio de la construcción del poder, ha ejercido su dominación a partir de un sistema patriarcal, que ha calado a niveles muy profundos en las sociedades. No hay modelos de sociedades humanas que hayan escapado a esta construcción (salvo ejemplos de comunidades muy específicas). Por lo tanto, tenemos que abrir un debate muy profundo sobre los alcances de la política para abordar esta realidad y transformarla; y a su vez, revisar todos los aspectos que en la política hayan naturalizado un ejercicio machista, que aísla, inferioriza, el rol de las mujeres en los espacios públicos. Y el entramado es más profundo que eso, ya que la naturalización de roles de género que se sirven de la “no valoración” de la vida

y del trabajo de las mujeres, es una cuestión objetiva y que ha beneficiado a los distintos modelos de dominación y poder a lo largo de la historia.

El ejercicio del poder se lleva a cabo de múltiples formas, dimensiones y direcciones. Podríamos resumir en forma muy acotada, que la política tiene relación con las decisiones, y las formas de aquellas decisiones. ¿Quién o quiénes deciden?, es una pregunta válida para situar el rol de las mujeres en este contexto.

Esta práctica de la política también constituirá relaciones de poder, las cuales se encuentran fundadas en lógicas patriarcales. Las mujeres no son consideradas en el modelo de desarrollo productivo de las naciones y estados; como también, es importante señalar, que tampoco son reconocidas plenamente en alguna de las partes de las relaciones de producción (las mujeres no son poseedoras de medios de producción, ni tampoco son reconocidas como trabajadoras propiamente tales en sus labores reproductivas, o son reconocidas como trabajadoras de segunda clase). Se entiende esto último desde las concepciones más clásicas respecto de las relaciones de producción, ya que debemos ser agudos en analizar el presente y cómo interactúan estas variables en la vida actual de las mujeres.

El giro que desarrolla la tradición marxista, es valioso, ya que pone en perspectiva otra forma de construcción de poder, que también se grafica en otra forma de entender la realidad, y actuar frente a ella.

Al no poseer poder, y estar al margen de las tomas de decisiones más trascendentales de las sociedades, las mujeres quedan excluidas y anuladas del debate público, y por tanto, de la política.

Muchas miradas teóricas e ideológicas han intentado buscar respuestas a la permanente reproducción de la desigualdad entre hombres y mujeres, pero lo que queda expresada es la realidad de una cultura machista que opera en el plano de la cultura, y que sigue generando espacios que son prácticamente masculinos, en específico cuando hablamos de los grandes espacios públicos por excelencia de las sociedades: El Estado, la sociedad y el poder. El psicoanálisis trató de explicarlo bajo la teoría de la ausencia de falo. Desde una mirada biologicista, se considera desde la perspectiva de cierta anatomía que "le permitió al hombre apropiarse de mejor manera de la tierra"; y el marxismo también buscó en sus inicios respuestas sobre por qué existe esta clara desigualdad entre hombres y mujeres.¹

Engels fue uno de los precursores y más adelantados para colocar, al interior del análisis marxista, la relación hombre-mujer, el rol del matrimonio como institución patriarcal, y el entramado capitalista que opera en función de la apropiación de la vida, sobretodo de las mujeres.²

Todos sus estudios, nos permiten poner en evidencia la división sexual del trabajo existente en las relaciones sociales provocadas en este sistema y modelo, que asocian directamente al rol de la mujer desde lo privado, y desde el hogar.

La demarcación entre lo público y lo privado, está determinada por esta división sexual del trabajo, que reproduce roles asociados a los géneros y encasilla la vida de las personas. Para una mujer aún es muy difícil correr las barreras de lo público, pese a la incorporación laboral, la incorporación en la política, el reconocimiento científico, etc; como a su vez, para un hombre es difícil reconocer la posibilidad de desarrollo humano en las labores

¹ Es importante profundizar en esta parte con los estudios que realiza Simone de Beauvoir en el "El segundo sexo" que analiza según las distintas corrientes de la filosofía y la ciencia los motivos del origen de la desigualdad entre hombres y mujeres.

² Se recomienda revisar el texto "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado"

domésticas y de cuidado. Estas barreras son obstáculos muy grandes que determinan la vida de las personas.

Desarrollo: los orígenes, las bases de la sociedad moderna, y hoy: ¿Dónde están las mujeres?

Lo público y lo privado operan desde un gran murallón divisorio que determina la vida de las mujeres, y las empuja hacia los ámbitos que se desarrollan en las cuatro paredes del hogar. Esto sin lugar a dudas, impide o dificulta la relación de las mujeres en lo público, por ende, también de la política. Y esta es una cuestión histórica, pero profundamente estructural en las distintas sociedades. Como señalamos más arriba, nuestra herencia grecorromana impacta en la actualidad, dada su profunda matriz patriarcal. Hay una conversación en la comedia de Aristófanes que detalla esto con claridad:

“LISÍSTRATA.

Eso voy a hacer. Nosotras, en las primeras fases de la guerra y durante un tiempo, aguantamos, por lo prudentes que somos, cualquier cosa que hicierais vosotros los hombres -la verdad es que no nos dejabais ni rechistar-, y eso que agradarnos, no nos agradabais. Pero nosotras estábamos bien informadas de lo vuestro, y, por ejemplo, muchas veces, estando en casa, nos enterábamos de una mala resolución vuestra sobre un asunto importante. Y después, sufriendo por dentro, os preguntábamos con una sonrisa: «¿Qué cláusula habéis decidido, hoy, en la Asamblea, añadir en la estela en relación con la tregua?» «¿Y eso a ti, qué? -decía el marido de turno- ¿No te callarás?», y yo me callaba.”³

Esta comedia ejemplifica con claridad el rol asignado a las mujeres, y que no podíamos enterarnos, ni opinar de los asuntos públicos, tales como la guerra. Esto se refuerza con la consolidación de la iglesia los años posteriores, que no solo reservaba el culto a dios únicamente a los hombres, como los únicos que pueden pertenecer al sacerdocio; sino que además, la iglesia construyó un entramado que se ha encargado de inferiorizar el rol de las mujeres en la sociedad, incluso castigándolas en lo que fue conocido como la “quema de brujas”, persecución y asesinato masivo de mujeres que buscaban jugar un rol más allá de lo privado. “Si consideramos el contexto social en el que se produjo la caza de brujas, el género y la clase de los acusados, y los efectos de la persecución, podemos concluir que la caza de brujas en Europa fue un ataque a la resistencia que las mujeres a la difusión de las relaciones capitalistas y al poder que habían obtenido en virtud su sexualidad, sobre el control de la reproducción y su capacidad de curar”⁴.

La modernidad y todo lo que implica, llegó con un discurso emancipador, liberador, que traía consigo una fuerte motivación de independencia colectiva, pero también individual. Gran parte de la construcción de valores que persisten hasta el día de hoy, están basados en esta nueva concepción de mundo, lleno de oportunidades, que pone en tela de juicio a las grandes monarquías y a la aristocracia. Este nueva concepción de mundo pone en el centro la libertad como gran valor, que también se consagra junto con la igualdad y la fraternidad.

Hay bastante historiografía referida a la revolución francesa, la efervescencia social de la época, que describen el rol de las y los trabajadores como crucial para derribar a la monarquía. Dentro de este contexto las mujeres jugaron un rol importante; las mujeres se movilizaron y aportaron a la construcción de lo que conocemos como Estado Moderno.

³ Extraído de <https://historidigital.com/download/Aristofanes%20-%20Lisistrata.pdf> pp.19.

⁴ Federici, Silvia “Calibán y la bruja” Tinta limón ediciones, año 2015. pp. 275

No obstante a ello, la instauración del Estado, y de las nuevas reglas sociales, nuevamente dejan al margen a las mujeres, ya que la nueva era trajo consigo mayor demarcación de lo público y lo privado. Con el ascenso del sistema capitalista, se acentúa el régimen de propiedad privada, y con eso también se profundiza un ejercicio patriarcal en las relaciones entre los géneros. La propiedad privada consolida al matrimonio como institución, y el nuevo régimen requiere del trabajo doméstico de las mujeres, para así extraer mayor ganancia del trabajo de los(as) trabajadores.

Nuevamente las mujeres quedan fuera de lo público, de la nueva polis moderna; y abrirse paso ha sido una de las grandes luchas que han encabezado cientos de miles de mujeres, a través de las distintas etapas de desarrollo del movimiento feminista.

La promesa de la igualdad, la libertad y la fraternidad quedaron reservadas solo a los hombres, en especial a aquellos que tienen recursos. Pero que al fin y al cabo, bajo múltiples contextos, en todos ellos, se ha ejercido y se ejerció la violencia hacia las mujeres, como mecanismo de dominación, y por lo tanto también, de explotación y subordinación, que ha beneficiado directamente a los grandes capitales económicos.

En el siglo XIX, las mujeres no sólo estaban fuera del ejercicio de la política, sino que también lo estaban del sistema educativo, del poder religioso, del poder en la ciencia, y un grupo muy pequeño de mujeres era parte de la fuerza laboral con las expresiones más precarizadas. Vaya forma de entrar “a lo público”.

Por lo tanto, el camino que tenían que diseñar las mujeres para conquistar “autonomía política” no pasa únicamente por la cuestión electoral, el derecho al voto, y al derecho a ser elegidas; es mucho más que eso. Pasa por hacerse partícipes de las distintas esferas en donde la polis tiene vida. Esto quiere decir: poder estudiar, obtener una profesión u oficio, ser validadas en opinión y decisiones, ser parte de la producción de conocimiento, entre tantas otras esferas en que los seres humanos (sobretudo hasta ahora hombres) podemos desarrollarnos. En palabras simples: lograr que una mujer pueda ser desde una gran política que dirija a un país o territorio, ser científica, madre, artista, cuidadora de personas enfermas, parte de las FF.AA, entre otras esferas de desarrollo. La lucha por el derecho a voto adquiere una relevancia principal, es constitutivo de un gran hito ciudadano, pero la cuestión de las mujeres y la política, y la posibilidad de autonomía política, pasa por la transformación profunda de nuestra cultura, nuestro modelo económico, social, y político.

Las primeras luchas que se encauzaron para iniciar este camino, fue la lucha por el acceso al sistema educativo, y la lucha de muchas mujeres, sobretudo de clases acomodadas, por acceder a la universidad y al sistema formal de educación. Destaca en 1880 el rol de Eloisa Díaz, primera mujer chilena en graduarse como médica. Y a finales del siglo XIX nacen las iniciativas primigenias que exigen el derecho al voto de las mujeres. Este como primer hito que busca concebir a las mujeres como sujetas políticas, capaces de tomar decisiones. Así lo analiza Julieta Kirkwood en su libro “Ser política en Chile”, recogiendo un extracto de Felicitas Klimpel que describe esta acción:

“En el año 1875, un grupo de mujeres del pueblo de San Felipe pretendió inscribirse en los registros electorales del departamento, afirmando que la Constitución de 1833 concebía el derecho de sufragio a “los chilenos” y que este término comprendía a los individuos de ambos sexos”⁵

Lamentablemente después de esta acción, el año 1884 se dejaría explícitamente excluidas a las mujeres del derecho a voto, y no sería hasta el año 1949, y después de un proceso

⁵ Kirkwood, Julieta “Ser política en Chile” Editorial LOM, año 2010. pp. 75

agudo de lucha, que se alcanzaría esta conquista de manera real.

Es valioso destacar el rol y la gran fuerza de la organización de mujeres obreras, de inicios del Siglo XX, que reposiciona la problemática de las mujeres en la esfera social, esta vez, desde los derechos de las mujeres trabajadoras y la realidad marcada por una fuerte opresión ejercida por el modelo, por el sistema laboral, por el sistema religioso y por el ejercicio diario del machismo masculino, incluido el de sus compañeros y pares.

Poner en evidencia el rol de la iglesia, y poner en evidencia la explotación del modelo hacia las mujeres, fue una contribución clave de grandes mujeres encabezadas por Teresa Flores, Belén de Zárraga y muchas otras, que vuelven a resignificar el rol de las mujeres en el espacio público.

Durante las siguientes décadas se vive una “primavera feminista” que se extiende por 30 años, de fuerte incidencia de un movimiento feminista integral: pedía el derecho a voto de las mujeres, pero también se abría paso a demandas de coyuntura, tales como el fin a la guerra, y la lucha por la paz; la solidaridad con procesos en lucha de los pueblos, como lo fue la guerra civil española. Aquí nace el MEMCH (Movimiento pro emancipación de la mujer chilena), que irrumpe en el escenario público levantando todas estas banderas. Aquí recuerdo de inmediato la comedia de Aristófanes, cuando se le pedía a las mujeres que no interfirieran, ni opinaran de la guerra, ni de ningún asunto público. No obstante, el siglo XX, y el ejemplo del MEMCH dan cuenta que hay una construcción histórica, ya de siglos, de un movimiento de mujeres y feminista que ha luchado en distintos contextos por abrirse paso en la política y en las grandes decisiones en el mundo.

En el año 1949 se conquista el derecho a voto de las mujeres en Chile, lo cual marca uno de los triunfos más relevantes del movimiento feminista, que logra el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas, un sitial anhelado por muchísimas generaciones anteriores. Si bien es uno de los grandes reconocimientos formales que las mujeres han recibido en la demanda por más autonomía política, claramente veremos que desde esa fecha, hasta el presente, aún hay un largo camino para lograr el pleno reconocimiento y por conquistar demandas históricas que aún no están resueltas.

La segunda mitad del Siglo XX y las primeras décadas del Siglo XXI, han logrado visibilizar una profundidad de demandas que son injusticias heredadas de siglos y que repercuten en todas las esferas de la vida de las mujeres: en el ámbito privado, en la sobrecarga de trabajo de crianza y domésticos, en asumir que nuestro rol reproductivo no es productivo, en la permanente inferiorización de la vida de las mujeres, en los estereotipos de género que se construyen en la escuela, en los abusos sexuales desde la infancia, en la imposibilidad de decidir sobre nuestros cuerpos; en fin, toda una vida cruzada de ejercicio de dominación y violencia.

Y es así como las luchas libradas por las mujeres, y su aporte directo a los distintos procesos políticos de la era, marcan una fuerte construcción que durante estos últimos años ha tomado fuerza, y que es la necesidad de provocar una transformación cultural profunda, que permita que todas las identidades de género puedan vivir y desarrollarse plenamente.

El rol de las mujeres en la Unidad popular fue muy relevante, se logró que la cuestión de las mujeres siguiera avanzando como asunto público. En los duros años de la dictadura las mujeres denunciaron con fuerza la violación a los DD.HH; se rearticula el MEMCH y se coloca en el debate público la “democracia en la casa” como demanda política del movimiento feminista, que busca politizar este espacio, para alcanzar transformaciones profundas.

Las últimas décadas han estado marcadas por la presencia permanente de mujeres organizadas, que han luchado por un pliego de demandas de toda índole bajo “el paraguas” de la igualdad de género. En este mismo período se robustece la institucionalidad de género, de manera lenta, con retrocesos sobretodo en los gobiernos de derecha, pero que dentro de sus limitaciones, mandata al Estado a abordar estas temáticas.

Antiguamente se le conoció como discriminación positiva, posteriormente comenzamos a hablar sobre las cuotas de género, para visibilizar la necesidad de incorporar a más mujeres en política. Si queremos pensar en conquistas para las mujeres, y lograr su emancipación, también necesitamos que más mujeres puedan ser parte de la toma de esas decisiones. Esta no es la solución, ni tampoco quiero decir que más mujeres en política nos va a permitir alcanzar la emancipación, pero sin lugar a dudas, necesitamos a más mujeres empujando estas ideas desde el quehacer de la política.

Estamos viviendo un contexto muy peculiar y propicio para las transformaciones. El proceso constituyente y la redacción de una nueva Constitución permite otorgar garantías y mandatos al Estado para garantizar una vida plena y con derechos para las mujeres. La lucha inédita por la paridad en la convención constitucional, y su conquista, dan cuenta que estamos en un momento de fuerte incidencia de las mujeres en la política nacional. Eso debe consolidarse, traducirse en números, y en paridad plena.

A continuación quiero dejar un cuadro de datos que refleja el nivel de participación de las mujeres en algunos de los espacios de poder, y sus distintas esferas en la sociedad. Esta tabla es extraída de los datos del Mapa del poder y género en Chile, realizado por el PNUD (1995-2018) realizado el año 2020.

Expresiones de poder en el espacio público

| | |
|---|-----|
| Gobernadoras | 43% |
| Cargos en Org. estudiantiles | 40% |
| Intendentas | 33% |
| Poder Judicial | 33% |
| Cargos en partidos políticos | 32% |
| Presencia de mujeres en la PDI | 31% |
| Cargos en empresas estatales | 29% |
| COORES | 26% |
| Concejales | 25% |
| Dirigentas sindicales | 20% |
| Cargos en Universidades | 18% |
| Presencia en instituciones de investigación | 18% |
| Presencia en la Fuerza Aérea | 18% |
| Presencia en Carabineros | 17% |

| | |
|--|-----|
| Presencia en el ejército | 14% |
| Alcaldesas | 12% |
| Premios nacionales de literatura | 12% |
| Mujeres en roles de gerencia privada | 10% |
| Mujeres en directorios de empresas privadas | 8% |
| Mujeres en cargos en la iglesia | 2% |
| Mujeres en cargos en la defensa y cargos militares | 1% |

Como datos relevantes que aportan a este cuadro, hay que señalar que el año 1999 fue la primera vez que se presentó una mujer a la candidatura por la Presidencia del país, fue Gladys Marín y Sara Larraín las primeras en asumir dicho rol. El año 2006 sale electa la primera mujer presidenta en nuestro País, Michelle Bachelet Jeria, marcando un gran hito en esta línea, también avanzando en una base de políticas públicas con enfoque de género.

Conclusiones

En definitiva, la relación (como conceptos políticos) entre las mujeres, la política; las mujeres y el poder, debe verse desde sus aspectos más profundos: aquellos que marcan rasgos culturales y naturalizados que inmovilizan a las mujeres en el espacio privado, como también rasgos cuantitativos que permitan abrir las puertas y que más mujeres puedan jugar roles protagónicos en la construcción de la(s) sociedad(es).

Este es un proceso de siglos, pero eso no es una justificación para que todas las deudas y condiciones reales de desigualdad no se reparen ni transformen.

Se requieren concepciones y prácticas transformadoras en la política, que hagan un giro en los roles y prácticas de poder; que éstas puedan inundarse de mayor ejercicio democrático y horizontal, que ponga por delante la justicia social, el valor por la diversidad, y la igualdad plena entre hombres, mujeres y todas las identidades de género.

Tenemos que seguir luchando y trabajando con fuerza para subvertir los roles de género, lograr nuevas relaciones de género transformadoras, y trabajar para lograr un cambio radical desde el sistema económico, por uno que respete la vida de las personas, y las ponga en el centro, por sobre cualquier tipo de dominación y explotación, que por siglos ha beneficiado a los mismos de siempre.



Ejes que marcarán la agenda de una nueva Constitución con perspectiva Ecológica

Catalina Rojas Osorio

Vicepresidenta Regional Metropolitana, Colegio de Periodistas de Chile

Periodista de Investigación en Salud y Medio Ambiente

Técnico Ambiental para la Organización de los Estados Americanos (OEA)

@CatuRojas

El agua como bien de uso público, solucionar los conflictos en torno a las Zonas de sacrificio, la deforestación y la contaminación atmosférica que agudizan la falta de justicia ambiental y social, son temáticas que debe abordar la nueva Carta Magna, buscando establecer las bases para un nuevo modelo de desarrollo sustentable, en beneficio de comunidades y la naturaleza.

La crisis del modelo neoliberal y la democracia representativa en Chile es inminente. Tras el estallido social en octubre de 2019 y la actual pandemia por Covid-19, las demandas ciudadanas exigen nuevas condiciones, con el fin de garantizar una mejor calidad de vida, considerando al Estado como el principal garante de ese buen vivir.

En medio de este escenario, el debate y la construcción de una nueva Constitución abre la oportunidad única para establecer derechos y deberes en base a lineamientos sustentables, que garanticen tanto la protección como la distribución equitativa y responsable de nuestros recursos naturales. Pero mejor aún, permitirá delimitar la propiedad del territorio y los recursos naturales, recuperando la soberanía sobre los elementos naturales que hoy son la base de la economía nacional.

Lo anterior, determina el grado de justicia ambiental que define a nuestro país, situando a Chile como una de las sociedades más desiguales debido, entre otras causas, a la desprotección del Estado, situación que debe revertirse en defensa y protección de los derechos sociales, respondiendo a las demandas por vivir en un país libre de contaminación: la salud humana y la de nuestra biodiversidad está en riesgo.

Urge impulsar un nuevo modelo de desarrollo sustentable, adaptarnos a este y revertir los efectos del cambio climático. Es tiempo de considerar como parte de la institucionalidad, la defensoría del pueblo y los derechos ambientales: esta es la apuesta que da mayor peso al concepto de Constitución Ecológica. Chile tiene la oportunidad de enmendar el rumbo, detener su deterioro ambiental y social, comenzando un proceso de restauración de la naturaleza.

Es así como en esta transición que conlleva decenas de objetivos, destacan cinco temáticas en la agenda actual nacional, que incluso han marcado la pauta noticiosa. Consagrar el derecho al **acceso al agua y su saneamiento** como un bien de uso público y no privado, controlar la **deforestación**, revertir el daño en las **Zonas de Sacrificio** evitando que existan otras; disminuir la **contaminación atmosférica** a lo largo del país y establecer una política integral para el **manejo de los residuos**. Cada una toma un sentido sanitario para el momento que vive el planeta y nuestro país, transformándose en conflictos transversales dignos de análisis y establecimiento de medidas de reversión.

Vale destacar que la posición marxista es altamente optimista respecto de la factibilidad del desarrollo sustentable, siempre que seamos capaces de modificar las relaciones sociales de producción, establecer sistemas productivos que apunten a satisfacer las necesidades sociales de manera colectiva, sin concentración de la riqueza en un sector minoritario de la población.

“La naturaleza es el cuerpo inorgánico del hombre, es decir, la naturaleza en cuanto no es ella misma el cuerpo humano. El hombre vive de la naturaleza; esto quiere decir que la naturaleza es su cuerpo, con el que debe permanecer en un proceso continuo, a fin de no perecer. El hecho de que la vida física y espiritual del hombre depende de la naturaleza no significa otra cosa sino que la naturaleza se relaciona consigo misma, ya que el hombre es una parte de la naturaleza”. (Carl Marx, Manuscritos Económico-Filosóficos)

El agua como bien de uso público

A modo de contexto, según el análisis realizado por la Dirección Meteorológica de Chile (DMC), como efecto del cambio climático en el país, 2020 fue uno de los años más calurosos y secos. Respecto a las precipitaciones, está dentro de los 10 años más secos desde 1981, con un déficit nacional de 12%, siendo las regiones más afectadas desde Coquimbo al Biobío, donde se supera el 36% de déficit. Con este resultado, se suman 14 años consecutivos agravando las condiciones de sequía.

Chile atraviesa una crisis hídrica, pero que no sólo afecta el entorno natural, considerando la pandemia por covid-19 descontrolada en nuestro país, la cual nos exige el recurrente lavado de manos y condiciones extremas de higiene, discriminando en una nueva etapa de nuestra historia, a la población más vulnerable. A esto se suma, que producto del cambio climático las condiciones de aumento en las temperaturas y disminución de las precipitaciones se incrementarán, al menos así lo revela el Atlas de Riesgo Climático (ACLIM), herramienta que permite conocer el impacto de las nuevas condiciones climáticas para Chile en el período 2035-2065.

Por su parte el Tercer Informe del Estado del Medio Ambiente en Chile (IEMA), del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), reafirma que Chile posee 101 cuencas hidrográficas que incluyen 1.251 ríos, cuyas aguas superficiales y subterráneas abarcan alrededor de 756.102 km² del territorio. Del total, la Dirección General de Aguas (DGA) que monitorea el caudal de 19 de las principales cuencas del país mediante estaciones fluviométricas, indicó que todos los ríos monitoreados tienen en 2019 caudales inferiores a su promedio histórico, y entre los ríos Choapa y Maule la mayoría bajo su mínimo histórico.

Continuando con cifras preocupantes, entre 2016 y 2020 el número de derechos de agua otorgados aumentó en todas las cuencas, a excepción de Islas entre el límite regional, canal Ancho y estrecho de La Concepción, en la Región de Magallanes. Sobre los derechos de aguas subterráneas, las cuencas en las que se ha otorgado mayores caudales para el

aprovechamiento de aguas son Río Maipo (191.443 lt/seg), Rapel (74.927 lt/seg) y Maule (58.686 lt/seg).

Entendiendo el contexto y la necesidad de revertir nuestra realidad nacional, la Nueva Constitución Ecológica en materia de aguas debe considerar lo siguiente:

- Las aguas deben dejar de ser un derecho privado y volver -tal como sucedía en el Código de Aguas de 1967- al régimen de derecho público administrativo.
- La nueva Constitución debe reconocer el dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos a lo largo y ancho del territorio nacional.
- Debe declarar las aguas como bien nacional de uso público cualquiera sea el estado en que se encuentre, incluidos los glaciares.
- De esta manera, es el Estado quien explota directamente el recurso o entrega una concesión administrativa para el uso del agua, que puede ser modificada o cancelada por vía administrativa, si el titular incumple las condiciones de otorgamiento de la concesión.

Lo anterior, idealmente establecerse en base a un Nuevo Modelo de Desarrollo Nacional con perspectiva de sustentabilidad social, económica y ambiental, cuyo centro es la recuperación de la soberanía y la propiedad colectiva sobre los recursos naturales y su aprovechamiento en beneficio de la sociedad.

Disminuir la desigualdad social: No más zonas de sacrificio, deforestación y contaminación atmosférica

La falta de justicia ambiental se ve reflejada en la desigualdad social tanto en Chile como en otros países del mundo. Las llamadas **Zonas de Sacrificio**, significan un problema histórico provocado por la concentración de medios de producción e industrias en áreas muy definidas y acotadas, áreas donde concluían prácticas ambientales agresivas, impactando directamente a poblaciones periféricas de bajos recursos y/o pertenecientes a etnias, sin posibilidades de cuestionar niveles de decisiones de la esfera pública, siendo receptores de la distribución desigual de la polución, enfermedades respiratorias y contaminación atmosférica, de mares y ríos. En estos lugares se concentra gran cantidad de industrias contaminantes y esta realidad afecta directamente a comunidades más vulnerables. Es así como Quintero-Puchuncaví, Huasco, Coronel, Tocopilla, Mejillones y Til Til, han sido reconocidas por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) como zonas de sacrificio. En medio de este escenario, se creó el Programa para la Recuperación Ambiental y Social (PRAS), con el fin de instalar estrategias de intervención multisectorial, desde un diseño participativo que incluye a las poblaciones en riesgo. Si bien dicho programa es una herramienta que identifica, reconoce y administra los problemas y conflictos socio ambientales en dichos territorios, no ha sido capaz de revertir los impactos, compensado y mitigando de forma mínima los efectos de décadas de contaminación y alteración de las condiciones de vida en dichas zonas.

Es preciso considerar que una escasa planificación anterior, en torno a proteger el medio ambiente y sus comunidades, llevó a estas comunas a una crisis social. Si bien hoy, nuestro país cuenta con mayores instrumentos para evitar estos impactos ambientales, sabemos que no garantizan la disminución de conflictos. El modelo de desarrollo productivo chileno no es sostenible desde el punto de vista social y ambiental: estructuralmente sostiene una profunda desigualdad, la que describimos en el desarrollo de este artículo.

La explotación exacerbada de los recursos, la falta de planificación y de consideraciones mínimas ambientales, junto con la bajísima mirada de desarrollo sustentable local, es la crónica de una crisis anunciada. El modelo está agotado, y no se hace cargo de sus impactos, en tal sentido, en el debate de la Nueva Constitución, es indispensable reestablecer el rol de Estado en el marco de un modelo de desarrollo nacional que sea sustentable.

Respecto a la **contaminación atmosférica** que afecta también a estas zonas, se trata de un conflicto irresuelto a lo largo del país. En la última década, se estiman en Chile alrededor de 3.500 casos de mortalidad prematura por enfermedades cardiopulmonares asociadas a la exposición crónica a material particulado fino, lo cual significa un costo social de más de US\$2.400 millones, según los registros del MMA. Según reportes internacionales, Chile encabeza la lista de ciudades más contaminadas en América Latina y el Caribe, en el siguiente orden: Padre las Casas, Osorno, Coyhaique, Valdivia, Temuco, Santiago, Linares, Rancagua y Puerto Montt son las comunas que lideran la lista de dichos reportes.

Si bien el año 2020 significó un periodo de mejor Calidad del Aire desde que se tiene registro en la Región Metropolitana (RM), en cuanto a disminución de la cantidad de episodios de emisión por MP2.5 y MP10, y menor concentración de contaminantes y menor cantidad de horas en episodio, debido a las cuarentenas por Covid-19, esta realidad en circunstancial y la pandemia actual traerá como consecuencia los próximos años, un sistema sanitario desgastado evidentemente por todos los esfuerzos invertidos en plena crisis, además de agudizarse la falta de coberturas sanitarias para ciudadanas y ciudadanos, producto de la crisis económica actual. Urge entonces que los Planes de Descontaminación aprobados por el Estado generen un efecto positivo y a corto plazo, asegurando la mejor calidad de vida principalmente en zonas de escasos recursos.

Por todo lo anterior, también debe considerarse la deforestación que afecta al país y, por ende, a la sociedad. Graficándolo de manera simple, empeora nuestra calidad de vida viviendo entre edificios y pavimento, sin tener acceso a áreas verdes. La primera infancia se ve tristemente golpeada por esta realidad en las urbes. Indiscutiblemente, se trata de una situación que genera desigualdad social, y que ha empeorado producto del encierro por la pandemia. El mundo ya cambió como consecuencia de la última crisis sanitaria y quienes tienen acceso a áreas verdes tanto por vivir rodeados de un entorno natural, como por tener los insumos para acceder a ellas, disfrutan una realidad diametralmente opuesta, con mayores beneficios para una vida de mejor calidad en pandemia. Debemos velar porque esta desigualdad no avance. Lo complejo, es que datos de CONAF indican que en el periodo entre 1997 y 2012 hubo una pérdida promedio por deforestación de casi 3.000 hectáreas por año, a lo que se agrega el promedio de áreas afectadas por incendios, que asciende a 4.883 ha/a y el área de sustitución de bosque y matorrales por plantaciones exóticas, que llega a 12.274 ha/a. El problema de pérdida de biodiversidad y masa boscosa nativa, tiene consecuencias directas en la atmósfera y acelera los procesos de desertificación, la pérdida de biodiversidad y alteración de cuencas hídricas, entre otras variables ecológicas.

Si bien la sustitución de bosque nativo por monocultivos ha disminuido con la Ley de Bosque Nativo y la certificación FSC de las empresas forestales, los incendios cobran más relevancia por aumento de áreas afectadas: en 2017 se quemaron más de 80.000 ha de bosque nativo. En muchos casos estas áreas incendiadas no vuelven a su condición de bosque, ya sea por la intensidad del fuego, la invasión por especies exóticas, o directamente, porque las personas generan un cambio de uso del suelo posteriormente.

Chile necesita de manera urgente una política nacional de ordenamiento territorial, que defina los alcances y lineamientos necesarios para el uso sustentable y el mejor aprovechamiento del territorio.

Conclusión

Sin dudas, las temáticas ambientales deben asumirse en función de la transformación de la sociedad, partiendo de la contradicción fundamental Capital-Trabajo, siendo que el capitalismo se funda como un sistema estructural, siendo su principal objetivo, la acumulación de capital a través de la explotación de la sociedad y la apropiación de la tierra, la biodiversidad y los recursos de la naturaleza.

Hemos sido testigos de lo que el modelo es capaz de hacer al planeta y a la humanidad, cuya vorágine de consumo y producción pone en peligro la vida de hombres y mujeres, toda vez que la sociedad ha avanzado en dirección distinta a la propiedad colectiva de los recursos, del aprovechamiento sustentable de estos, de la implementación de un nuevo modelo productivo que sea sostenible en lo social, en lo económico y en lo ambiental que apuesta al desarrollo pleno de la humanidad, sus ecosistemas y biodiversidad.

Desde aquel octubre de 2019, ha quedado de manifiesto el descontento acumulado por los desinhibidos excesos del modelo, cuestión que se ha expresado en el seno de la movilización social, cuyas banderas han sido dirigidas a los efectos del modelo neoliberal y la profunda crisis de la democracia representativa, siendo incapaces de recoger el sentir de la gente en los territorios y actuando inconsultamente en todo lo que permita dar niveles mayores de coexistencia digna, armónica y pacífica de nuestra sociedad. En ese sentido, este nuevo escenario de luchas sociales y demandas ciudadanas, ha delineado el camino para realizar el principal cambio en la vida republicana de Chile, la Nueva Constitución Política del Estado, fruto de la lucha social cuyas demandas de los diferentes actores, ha sido obligada desde el enfoque multidimensional de la lucha política social para la disputa democrática en nuestro país.

En tal sentido, el debate por la nueva constitución debe necesariamente profundizar ciertas áreas estratégicas que definan el carácter de la nueva carta magna, por lo tanto, al plantearse que Chile debe avanzar a un nuevo modelo de desarrollo, cuyo eje sea la sustentabilidad ambiental, social y económica, se requiere de la necesaria convergencia y unidad de todos los sectores progresistas y democráticos en pos la Constitución Ecológica, para lo cual se requiere profundizar las correlaciones de fuerzas para agudizar las contradicciones provocadas por las políticas neoliberales implementadas desde la dictadura a la fecha, de tal manera de avanzar hacia a una sociedad sustentable en base a un proyecto democrático, que recupere la soberanía y los recursos naturales.

La constitución ecológica, debe establecer las bases para el nuevo modelo de desarrollo a escala humana y alternativa, de tal forma que se consideren elementos que garanticen los derechos al agua, la biodiversidad, la sostenibilidad de los territorios y sus ecosistemas, garantizando el derecho a la vida humana, los derechos de la naturaleza para sostener la existencia de los elementos naturales y la justicia ambiental, para legitimar los derechos de la ciudadanía en las luchas ambientales siendo sustancial la relación entre las personas y la naturaleza.

A mis estudiantes
les enseñaré
la Historia Verdadera ★



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL VOUCHER ESCOLAR EN CHILE

Una revisión de los supuestos teóricos

Claudio González R.

Licenciado en Educación, Universidad de Concepción. Magíster (c) en Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.

Resumen

El presente ensayo busca reconstruir los supuestos teóricos sobre los cuales se edificó el sistema de financiamiento de la educación escolar a través de *vouchers* en el marco de la reforma de 1981 realizada por la dictadura militar. El *voucher* se transformó en eje fundamental de la reorganización institucional del sistema escolar para funcionar como mercado, de ahí la relevancia de su estudio. Por otra parte, desde 1990 el sistema escolar experimentó transformaciones producto de las reformas impulsadas por los diversos gobiernos. Se esbozan las reformas más relevantes con el objeto de ofrecer un contexto general de transformación del sistema escolar. Los elementos conceptuales que se presentan ayudan a comprender la magnitud, complejidad y tensiones del sistema *vouchers* con la realidad actual del sistema escolar en Chile. Considerando la importancia de los sistemas educativos en el desarrollo económico de los países, la disminución de las desigualdades y la cohesión social de los sistemas democráticos, retornar a los orígenes teóricos del vigente sistema *vouchers* y analizarlos en función de la realidad educativa hoy, permite dimensionar el papel de los sistemas de financiamiento en generar los incentivos necesarios para el cumplimiento de los objetivos que la sociedad le encomienda a la educación. Por último, el ensayo busca dejar en evidencia las contradicciones y límites del *voucher* escolar en Chile, argumentando la necesidad de reemplazarlo.

Palabras clave: Sistema escolar, mercado, voucher, reformas educativas.

Introducción

Hasta 1980 las escuelas públicas dependían directamente del Ministerio de Educación y recibían en sus aulas al 80% de la matrícula escolar de la época. El 20% de estudiantes asistía a escuelas privadas que pertenecían mayoritariamente a congregaciones religiosas.

Los recursos eran asignados a las escuelas públicas según criterios históricos de matrícula. Las escuelas privadas gratuitas recibían un subsidio estatal para su financiamiento. En 1981, durante la dictadura militar, se implementó una reforma estructural al sistema escolar. Las medidas buscaron la descentralización de la gestión educativa y orientar su funcionamiento por una lógica de mercado (Bellei, 2015). Las medidas más relevantes fueron la municipalización y la creación de un sistema de financiamiento a través de *vouchers*¹ escolares.

La municipalización consistió en el traspaso de las escuelas públicas y su profesorado a las municipalidades o corporaciones municipales. De esta manera el Ministerio de Educación se desprendía de la gestión y administración de las escuelas públicas y se ocuparía de forma exclusiva a sus funciones normativas, supervisión y control de los procesos administrativos y pedagógicos.

Por su parte, el sistema *vouchers* invirtió la lógica de asignación de los recursos públicos destinados a financiar las escuelas, pasando de financiar la oferta a financiar la demanda. Los recursos dejaron de otorgarse a través de presupuestos a las escuelas y fueron asignados a los estudiantes (o sus familias). En teoría cada estudiante posee un *voucher* (cupón virtual) el cual podrá utilizar en la escuela que desee (*school choice*). El valor del *voucher* se reajustará todos los años y se pagará mensualmente a las escuelas en función del número de estudiantes y su asistencia efectiva. Las escuelas podrán financiarse sólo si logran atraer a las familias. La información que se asume más relevante para la elección de la escuela será otorgada por los resultados académicos. Las escuelas de mejor rendimiento ganarán estudiantes y las escuelas de peor rendimiento los perderán y, eventualmente, cerrarán (Beyer, 2001).

Adicionalmente, el sistema *vouchers* desreguló por completo la oferta educativa privada. El Estado estableció requisitos mínimos a los agentes privados para la creación de nuevas escuelas y facilitó el acceso a recursos estatales en igualdad de condiciones que las escuelas públicas. De esta forma la educación pasó a ser provista por escuelas públicas municipales, escuelas privadas con y sin fines de lucro, y que reciben o no financiamiento estatal. Es correcto afirmar que el *voucher* se constituyó en eje de la reorganización institucional del sistema escolar en mercado.

Los supuestos teóricos sobre los cuales se edificó el sistema *vouchers* en Chile deben enfrentar el paso del tiempo, la evidencia acumulada de cuarenta años de funcionamiento y las transformaciones del sistema escolar en treinta años de gobiernos democráticos. Para analizarlos es necesario volver sobre sus ideas fundantes para contrastarlas con el presente del sistema escolar: ¿Qué cosas cambiaron en el transcurso del tiempo que hacen cuestionables sus bases teóricas?

El presente ensayo busca ser un breve balance que aporte a la discusión pública sobre horizontes de transformación del sistema escolar y su consolidación como derecho. El ensayo se divide en dos capítulos y conclusiones. El primer capítulo intenta esbozar los supuestos teóricos sobre los cuales se erigió el sistema *vouchers* y describir las principales reformas de los gobiernos democráticos. El segundo capítulo ofrece un análisis del sistema escolar en función de los supuestos teóricos del sistema *vouchers*. Por último, las conclusiones son una provocación a la discusión sobre los efectos del *voucher* escolar y sus horizontes de reemplazo.

¹ Nos referiremos a *voucher* o subvención al cupón escolar virtual. Por su parte, nos referiremos a Sistema *vouchers* a la totalidad de estos en el sistema escolar.

1. El voucher en Chile y las reformas de los gobiernos democráticos

1.1. Supuestos teóricos del voucher en Chile

Como menciona Carnoy (2006) “los individuos están más dispuestos a estar escolarizados ya que de esta manera, por término medio, pueden ganar más que sin un buen nivel de estudios” (p. 26). De la misma forma, los países invierten recursos en educación, pues una población con mayor escolaridad tendrá una mayor productividad, por consiguiente, un mayor desarrollo económico del país. Se estima que los beneficios económicos obtenidos por niveles de educación más elevados son mayores al costo que tiene entregarla. Por ello, la tasa de retorno de la inversión en educación generalmente es positiva en la mayoría de los países. De lo expuesto se puede desprender cuatro interrogantes: 1) Quién produce educación, 2) Cuáles son los costos de educar, 3) Quién financia los costos, y 4) Cómo se asignan los recursos públicos.

El sistema escolar chileno posee una larga data. Será en 1920 y posterior a un debate que duró décadas y que finalizaría con la promulgación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, que la educación sería entregada por primera vez de forma masiva y dicho mandato se materializaría a través de la educación pública. No obstante, la expansión educacional fue lenta y desigual (Bellei, 2018). Entre 1960 y 1973 se logra universalizar el acceso a la educación primaria e incorporar a una mayor proporción de estudiantes de sectores socioeconómicos bajos a la educación secundaria. En paralelo, la base institucional del Estado Docente fue crecientemente centralista, burocrática y altamente jerárquica, “más aún, el centralismo se afianzó con el crecimiento cuantitativo, hasta volverse un aparato técnico-burocrático difícil de gestionar” (Bellei, 2018, p. 22). En 1973, con el objeto de iniciar un proceso de descentralización, se publica el Decreto de Democratización que crea con carácter experimental los consejos locales, provinciales y regionales de educación de carácter consultivos. Los esfuerzos de modernización del sistema escolar son interrumpidos por la dictadura militar.

La reforma de 1981 obligó a las escuelas públicas y privadas a competir por los recursos públicos. De esta forma, aseguraban los defensores de la reforma, las escuelas realizarían todos los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación. En 1989, último año de la dictadura militar, se promulga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que consolidaría las medidas de la reforma de 1980.

Un informe OCDE (2004) concluye “que el basarse en mecanismos de mercado (e.g. la competencia entre escuelas y pago de incentivos a los docentes) para producir en el futuro una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional no es una estrategia de alto rendimiento” (p. 192). Una forma de aproximarse al análisis crítico del sistema *vouchers* en Chile es volver a los supuestos teóricos sobre los cuales se fundó. A continuación se presentan los supuestos teóricos en función de una selección y revisión bibliográfica:

- El Estado participará en el financiamiento de la compra de un bien, la educación. El Estado disminuirá su participación en la producción de educación al mínimo indispensable, encargándose de aquellos segmentos sociales y territoriales en los cuales los privados no se interesen por desarrollar oferta (Aedo y Sapelli, 2001).
- El Estado asignará un *voucher* a cada estudiante cuyo valor será equivalente al costo promedio de educar.
- Existirá una relación clara y estable entre aprendizaje y tiempo en la escuela. Razón para ligar asistencia y financiamiento (Fuller, Paredes, Ugarte & Volante, 2009).
- La liberalización del mercado laboral del profesorado (Cox, 2003).

- Las familias buscarán maximizar el bienestar social de sus hijos, por ello “se espera que las propias familias sean las que, mediante el libre ejercicio de la elección de las escuelas para sus hijos, regulen la calidad de estas y, en consecuencia, la del sistema en su conjunto” (Corvalán & Román, 2016, p. 211).
- La información para la elección de las escuelas por parte de las familias será proporcionada por un sistema de rendimientos académicos. Para ello se aplicarán test estandarizados de forma periódica.
- Deben existir los incentivos necesarios para que las familias se auto-clasifiquen en función de su realidad socioeconómica para evitar un alza sostenida en el valor del voucher. Por ello, debe aceptarse que existirán diferencias de calidad en la oferta educativa (Jofré, 1988).
- Las escuelas de mejor rendimiento ganarán estudiantes y las de peor rendimiento los perderán y saldrán del sistema escolar (Beyer, 2001).

El presente del sistema escolar es muy diferente al de la reforma de 1981. Los treinta años de gobiernos democráticos fueron moldeándolo. Como menciona Bellei (2018) “esencialmente, los gobiernos democráticos intentaron perfeccionar las dinámicas de mercado y complementarlas con acciones compensatorias y de mejoramiento sistémico impulsadas por el Estado” (p. 27). No obstante, el sistema *vouchers* se mantuvo impoluto.

1.2 Las reformas escolares de los gobiernos democráticos

La elección presidencial de 1989 terminó con la dictadura militar, no obstante, los pilares de la reforma educativa de 1981 se mantenían aún fuertes. Cox (2003) afirma que “el gobierno de la transición a la democracia tomó la decisión estratégica de no revertir el proceso de municipalización ni cambiar el modelo ni los mecanismos de financiamiento establecidos en 1981” (p. 16). Los gobiernos de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) tuvieron por foco remediar algunos efectos de los graves déficits dejados por la dictadura militar. Desde 1982 se venía recortando el presupuesto público destinado a educación (Donoso, 2005). Por ello, entre 1990 y 2000 se aumentó en un 85% el gasto público lo que conllevó a un aumento del valor del *voucher* y un mejoramiento salarial del profesorado a través de nuevas asignaciones y la creación de la Renta Básica Mínima Nacional (RBMN). En 1991 se aprobó el Estatuto Docente que regula la carrera profesional y régimen laboral del profesorado de escuelas públicas cumpliendo una de las principales demandas del sector, los cuales en el proceso de municipalización desde 1981 habían sido despojados de su condición de funcionarios públicos y habían pasado al Código Laboral de la época. El año 1993, en el marco de una reforma tributaria, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas y liceos públicos y privados subvencionados exigir un pago a las familias denominado Financiamiento Compartido. Desde 1997 se implementó la Jornada Escolar Completa (JEC) con el objetivo de lograr que todas las escuelas que reciben financiamiento estatal aumenten los tiempos del profesorado y estudiantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje. La incorporación de las escuelas a la JEC fue progresiva ya que se requirió de una fuerte inversión en infraestructura a través de transferencias de capitales que, por primera vez, también recibían las escuelas privadas subvencionadas. Los costos reales superaron las proyecciones de implementación de la JEC (Donoso, 2005). Por otra parte, se implementaron un conjunto de programas integrales de mejoramiento de la calidad (P900 y MECE) y se reformaron los currículum nacionales de enseñanza básica y media.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) se reformó la Constitución Política para extender la educación obligatoria a 12 años. El año 2000 el MINEDUC llega a un acuerdo con el Colegio de Profesores “por el que se establecieron nuevos criterios para la carrera docente, que vinculan el progreso en ésta con evaluaciones individuales de desempeño y acreditación voluntaria de competencias en el aula, para el pago de asignaciones de excelencia” (OCDE, 2004, p. 50). Al año siguiente se creó el currículum para la educación parvularia. El inicio del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) estuvo marcado por protestas estudiantiles. Con el objeto de canalizar las demandas del movimiento estudiantil el gobierno convocó a un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación. En su constitución, la presidenta Michelle Bachelet mencionó: “motivados con las movilizaciones de los jóvenes secundarios, diversas voces y actores han expresado estos días sus expectativas de contar con una educación de mucha más calidad” (7 de junio de 2006). El informe final concluyó con diversas recomendaciones en materias regulatorias, institucionalidad escolar, políticas educativas y financiamiento. Las medidas se materializaron en un nuevo marco regulatorio a través de la sustitución de la LOCE por la Ley General de Educación (LGE), una Superintendencia de Educación y un aumento de los recursos públicos con la creación de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2008). La SEP corregía el carácter plano del sistema *vouchers* reconociendo la necesidad de una mayor inversión de recursos en los estudiantes de sectores socioeconómicos bajos.

El primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) continuó con la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC). El SAC es una matriz articulada de políticas que velan por la calidad de la educación a través del acompañamiento a las escuelas, la evaluación del sistema y la fiscalización. Se buscó abordar los problemas de asimetrías de información a través de la publicación de los resultados SIMCE, calificación y clasificación de las escuelas y se crearon nuevos incentivos económicos vinculados al desempeño del profesorado (Falabella y Opazo, 2014). Lo anterior se acompañó con la creación de la Superintendencia de Educación, Agencia de la Calidad y Consejo Nacional de Educación. El MINEDUC continuaría siendo el órgano rector y coordinador del SAC. En paralelo, las movilizaciones estudiantiles de 2011 reinstalaban la urgencia de transformaciones del sistema educativo buscando transitar desde una lógica mercado a una forma de derecho social.

El programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) recogía parte de las demandas estudiantiles. La reforma que el gobierno impulsó fue de carácter estructural pues, como se refiere Treviño (2018) “se trata de leyes que cambian en gran medida el funcionamiento y la estructura de la educación escolar, y que sin duda traerán consigo oportunidades y desafíos para avanzar en la conformación de un sistema escolar de calidad y equitativo” (p. 136). La reforma se organizó en tres medidas fundamentales: Ley de Inclusión Escolar, Ley del Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Ley de Nueva Educación Pública (más conocida como desmunicipalización).

El 2015 se aprobó la Ley de Inclusión Escolar que regula la admisión de estudiantes, elimina el Financiamiento Compartido y prohíbe el lucro en las escuelas que reciben financiamiento estatal. La prohibición del lucro se concretó con la exigencia a los sostenedores privados a transitar figuras jurídicas sin fines de lucro. Para evitar formas encubiertas de lucro se estableció un conjunto de restricciones sobre los contratos entre personas relacionadas, regulación de los montos específicos relativos a los arriendos de sostenedores privados que no son dueños de la infraestructura donde se ofrece el servicio educativo y un procedimiento para transitar a ser propietarios mediante la

compra (Treviño, 2018). Diversos estudios advertían que el Financiamiento Compartido reproducía las desigualdades y segregación socioeconómica entre escuelas. Por ello, se congeló en un valor máximo, se creó el aporte de gratuidad que de forma gradual reemplazaría el aporte que las familias realizaban a medida que los reajustes al valor del nuevo aporte se igualase con el valor máximo fijado del Financiamiento Compartido. La Ley de Inclusión transfiere de forma gradual la jurisdicción del proceso de selección de las escuelas a un sistema centralizado de admisión de las preferencias de las familias. Carrasco (2018) describe el nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) como:

“El nuevo sistema de admisión representa una política pública de modernización del Estado de última generación (...). Ofrece a las familias que envían a sus hijos a colegios subvencionados por el Estado una plataforma única de postulación que opera sobre la base de un sistema inteligente de coordinación de preferencias que tiene por propósito maximizar las posibilidades de las familias de quedar aceptados en sus colegio preferidos” (p. 168-169).

El SAE vendría a corregir en parte los problemas de asimetría de información que las familias enfrentaban a propósito de un modelo anterior desarticulado y con ausencia de criterios de justicia el cual producía un efecto descreme sobre las escuelas públicas. Se creó la SEP para estudiantes preferentes del tercer y cuarto quintil y se aumentó en un 20% el valor de la SEP para estudiantes del primer y segundo quintil de ingresos.

El año 2016 se publicó la Ley que crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente. Como menciona Treviño (2018) “el diagnóstico respecto de la situación docente en el país es multifacético, pues incluye elementos de práctica en el aula, la formación inicial, la formación continua y las condiciones laborales de los profesores” (p. 142). La ley es un avance significativo en reconocer que la profesión docente es una actividad esencialmente colaborativa y que esta se despliega en relación a los contextos de las escuelas y las necesidades particulares de los estudiantes. Se buscó regular la oferta de formación de carreras de pedagogía en instituciones de educación superior, orientadas a revertir el enfoque de mercado en la selección de estudiantes, la inducción a la iniciación de la carrera profesional; y progresión de la carrera, mejorando remuneraciones al inicio y ligando su incremento posterior a evidencias de desarrollo profesional y trayectoria. Además, la ley reconoce la formación continua como un derecho, que el Estado debe asegurar y proveer a través de una oferta de formación gratuita.

Por último, en noviembre de 2017 y luego de un debate legislativo que tomó dos años, se aprobó la Ley que crea el Nuevo Sistema de Educación Pública, más conocido como desmunicipalización. El nuevo sistema está compuesto por 70 Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), que agrupan comunas de un mismo territorio y proveerán el servicio educativo a través de las escuelas de su dependencia. El SLEP es una respuesta articulada a la necesidad de fortalecer los niveles intermedios de gobernanza ubicados entre las escuelas y las formas centralizadas de organización (Bellei, 2018). La coordinación estratégica del sistema se realiza a través de la Dirección de Educación Pública (DEP) dependiente del MINEDUC, quien orientará a través de los objetivos y medidas establecidas en la Estrategia Nacional de Educación Pública (ENEP). El cambio de paradigma del nuevo sistema, es crear servicios públicos especializados en la provisión del servicio educativo (a diferencia de las municipalidades) con objeto único y que reúna en una misma entidad y escala territorial la gestión y administración de las escuelas y el apoyo técnico-pedagógico.

2. Sistema escolar y sistema vouchers

2.1. Producción y provisión educacional

La educación pública y privada poseen una larga historia de convivencia en el desarrollo del sistema escolar chileno. En 1813 se funda el Instituto Nacional y en 1856 se crea la Sociedad de Instrucción Primaria, uno de los sostenedores privados más importantes de Chile en conjunto con el Magisterio de La Araucanía. La Constitución de 1833 comenzó a sentar las bases del Estado Docente. Beyer (2001) señala que “la enseñanza particular se toleraba, por una parte, por la escasez de recursos del Estado y, por otra parte, por la coexistencia en los gobiernos de la época de fuertes promotores de la libertad de enseñanza” (p. 649). En 1920 se promulga la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria² (LEPO) y, por primera vez, la educación comienza un período de mayor expansión. No obstante, la implementación de la LEPO debió enfrentar diversas dificultades, como menciona Carimán (2012) “la ley fue inmediatamente criticada por diversos actores políticos y sociales que cuestionaron su improvisación, su inaplicabilidad y su falta de financiamiento” (p. 37).

La producción y provisión educativa del Estado constituye la garantía de ejercicio del derecho a la educación a través de una oferta pública, gratuita y laica. La libertad de enseñanza, que emana del derecho a la educación, se entiende como el derecho a elegir el proyecto educativo por parte de las familias y la posibilidad de contar con una oferta educativa distinta a la del Estado. Hasta 1980 la convivencia de educación pública y privada se daba a propósito de las particularidades pedagógicas que ofrecían los diversos proyectos educativos.

En 1970 la cobertura de enseñanza básica era casi absoluta, en cambio, la cobertura de enseñanza media era de 50%. Según Beyer (2001), en la década de los 70 la expansión de la cobertura en la enseñanza media se había desacelerado. La razón, sostenía, guardaba relación con la excesiva centralización que impedía que el Estado atendiera con rapidez la demanda por mayor cobertura. Con la implementación del sistema *vouchers* el problema se abordó a través del incentivo a fundar nuevas escuelas privadas financiadas por el Estado. En el período 1990-2000 la cobertura de enseñanza media pasó de 80% a 85% (OCDE, 2004). González (1998) comenta que la expansión de la cobertura podría considerarse la culminación natural de un proceso histórico y no necesariamente un efecto positivo del sistema *vouchers*. Al menos se debe admitir que, pese al deterioro del gasto público, el sistema de financiamiento permitió, o al menos no entrabó, la continuidad del proceso de expansión de la cobertura escolar.

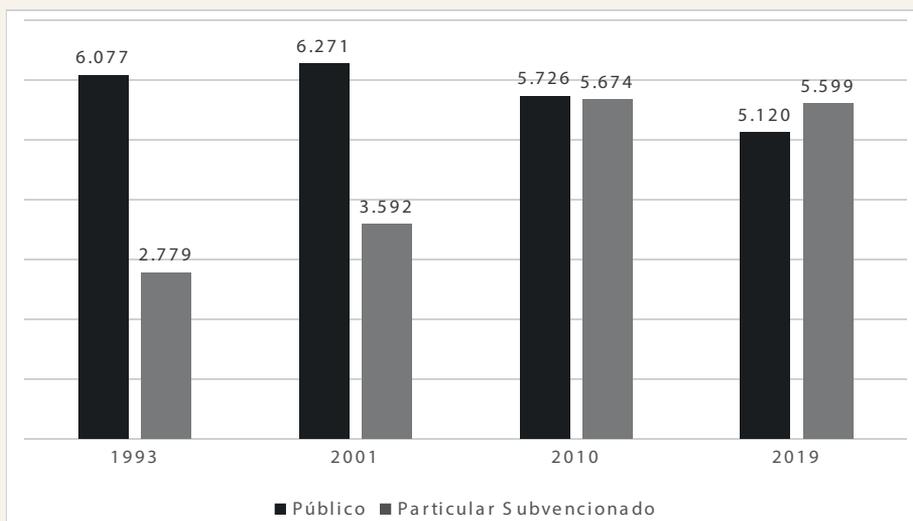
Larrañaga (2004) describe tres períodos de expansión privada: el impulso inicial (1981-1986); el período de baja intensidad de la competencia (1987-1994); y la reactivación de la competencia (1995 en adelante). El primer período es el de mayor impacto, la participación de matrícula privada subvencionada pasa de 15,1% a 30,8% y el número de escuelas crece en un 62%. El segundo período está caracterizado por una fuerte contracción del gasto público en educación y una política de mayor protección a las escuelas públicas frente a la competencia. “La caída en el valor real de la subvención reduce el retorno a la inversión educacional y detiene la expansión del sector particular subvencionado” (Larrañaga, 2004, p. 111). El número de escuelas privadas subvencionadas se mantiene constante y la participación en la matrícula pasa de 30,7% a 32,3%. En el último período se retoma la expansión privada. Es un período de reactivación económica y aumento del gasto público

² Para una profundización del período revisar: Falabella, A. & García-Huidobro, J.E. (Eds.) (2020). *A 100 años de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. La educación chilena en el pasado, presente y futuro*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.

en educación. En el período 1995-2019 el número de escuelas privadas subvencionadas aumenta en un 100%, de 2.770 a 5.599. La participación de la matrícula pasa de un 32,5% a 53,9%. El gráfico N° 1 muestra el número de escuelas por dependencia para el período 1993 - 2019. Se observa la explosión de oferta privada y la contracción de oferta pública.

Gráfico N° 1

Evolución del número de escuelas públicas y privadas financiadas por el Estado (1993-2019)³

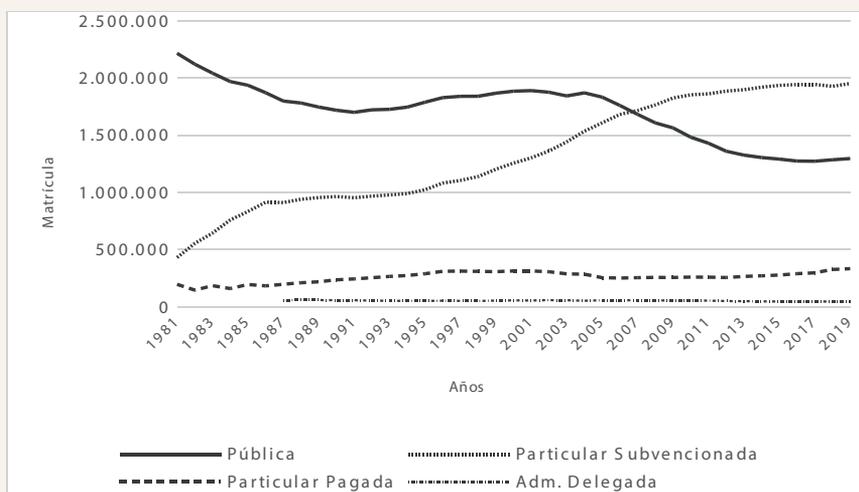


La reforma de 1981 vendría a desregular por completo la oferta privada escolar. Bellei (2018) alega que “estos cambios presentaron un cataclismo para el sector público y hacia finales de la década la educación pública disminuyó en términos de su participación en la matrícula en alrededor de una cuarta parte, mientras que la educación privada se duplicó en el mismo período” (p. 27). Como se observa en el gráfico N° 2, en 2007 la matrícula privada subvencionada supera por primera vez la matrícula pública. Hsieh & Urquiola (2003) mencionan que los incentivos introducidos por un sistema de competencia no necesariamente responden a mejoras en el rendimiento de las escuelas, “parece ser que si las escuelas reciben incentivos para mejorar sus resultados absolutos y también se les permite elegir a su alumnado, es probable que respondan intentando seleccionar a los mejores estudiantes” (p. 26). En otro estudio posterior, Hsieh & Urquiola (2006) concluyen que el efecto del sistema *vouchers* en Chile parece haber sido facilitar el éxodo de la clase media chilena de las escuelas públicas, sin mucha evidencia de que haya mejorado los resultados académicos.

³ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios MINEDUC.

Gráfico N° 2

Evolución de la matrícula escolar (1981-2019)⁴



Al ser un cupón virtual, el *voucher* escolar no es necesariamente vinculado a un valor específico o con la asistencia efectiva de los hijos por parte de las familias. En consecuencia, no asegura el disciplinamiento de las familias a un comportamiento de clientes que lo haría exigir un buen servicio educativo y rotar con mayor facilidad de escuela en caso de que ofrezca un mal servicio educativo. Lo anterior tampoco garantiza el cierre de escuelas de mala calidad. A propósito del cuestionamiento a la elección de escuela, Gallego y Sapelli (2007) mencionan “se presume que los padres no son buenos agentes de sus hijos, preocupándose de atributos de los establecimientos que poco tienen que ver con la calidad de la educación que entregan” (p. 267). Por ello, tienden a no cambiar a sus hijos de escuelas y que las escuelas de mala calidad no siempre salen del sistema (Aguirre, Blanco, Canals, Fábrega, Mena & Paulus, 2019). Hernando y Gallego (2007), a través de un ejercicio econométrico, concluyen que la valoración de los padres por la calidad de la escuela aumenta (al mismo tiempo que la ubicación disminuye) a medida que aumenta el ingreso y educación de las madres y padres. En consecuencia, la elección de la escuela responde perfectamente con los niveles de segregación territorial, educativa y de auto-clasificación.

Bajo los supuestos teóricos del sistema *vouchers*, el cierre de una escuela se producirá por una pérdida sostenida de estudiantes. El proceso tiende a ser lento e involucra un deterioro paulatino de la calidad de la educación que afectaría a estudiantes que permanezcan más tiempo en esa escuela. El sistema *vouchers* centra el deterioro de la escuela y su eventual cierre en su sostenibilidad financiera, es decir, la decisión de cierre se relaciona exclusivamente con el umbral bajo el cual no es financieramente sostenible la mantención de una escuela (Fresard & Paredes, 2018). La señal de resultados SIMCE tiene bajo efecto tanto en generar fuga de los estudiantes como también en contribuir a generar una visión crítica de la misma por parte de las familias (Corvalán & Román, 2012). Existen otros determinantes que explicarían mejor la relación con el cierre de escuela, como son las expectativas de las familias sobre sus hijos, la disponibilidad de transporte,

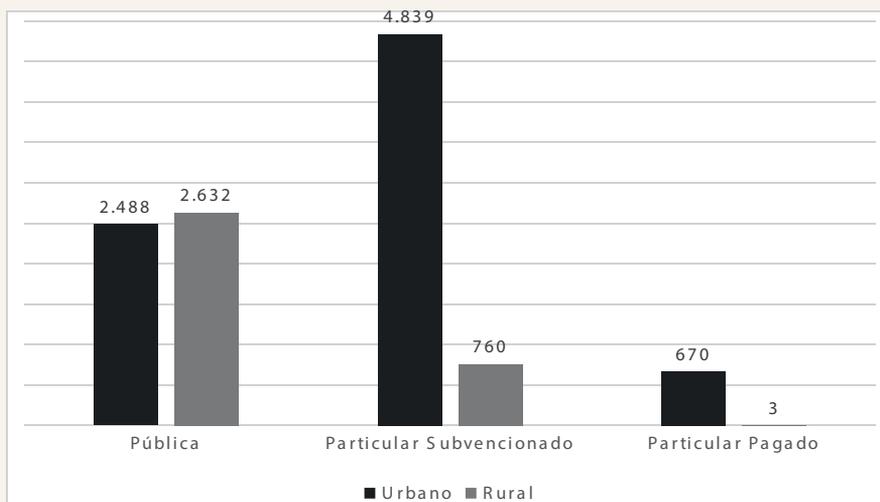
⁴ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios MINEDUC.

la condición socioeconómica a la que pertenece el estudiante, entre otras. Por ello, parece ser que la decisión de cierre de escuelas ligada exclusivamente a su sostenibilidad financiera, sin medidas intermedias, no es socialmente efectiva. Resulta al menos cuestionable utilizar a las familias como garantes de la calidad del sistema escolar.

Por otra parte, como argumenta Bellei (2018), “en las zonas de crecimiento urbano y que tienen mayores beneficios económicos, el sistema público ha sido desplazado por el particular subvencionado, mientras que en las zonas con bajos beneficios económicos, la educación pública es el único proveedor” (p. 57). Un ejemplo de ello es el comportamiento de la oferta según tipo de sostenedores en zonas urbanas y rurales. Como muestra el gráfico N° 3, la oferta pública en zonas rurales es mayor que la oferta privada. La decisión de construcción de nuevas escuelas, en consecuencia, los incentivos para ello, resulta una discusión fundamental. Los sostenedores municipales poseen escasos incentivos para construir nuevas escuelas públicas ya que deben enfrentar, en muchas ocasiones, procesos burocráticos y centralizados considerando, además, que los municipios poseen capacidades técnicas y financieras muy diversas.

Gráfico N° 3

Número de escuelas urbanas y rurales por dependencia, 2019⁵



2.2. Los costos de educar

Los estudios sobre los costos de la educación son acotados, quizás por las complejidades propias de un sistema escolar heterogéneo o debido a la ausencia de articulación entre definiciones generales de estándares de calidad establecidos en la normativa y los recursos necesarios para su materialización. El supuesto inicial indicaba que el valor del *voucher* es igual al costo promedio de educar (Aedo y Sapelli, 2001), premisa que rápidamente se corrigió, pues los costos de producción del servicio educativo varían fuertemente por factores como tipo de escuela, grado de enseñanza, localización rural, entre otros (Larrañaga, 1995). En 1982 los nuevos sostenedores municipales ya experimentaban

⁵ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios MINEDUC.

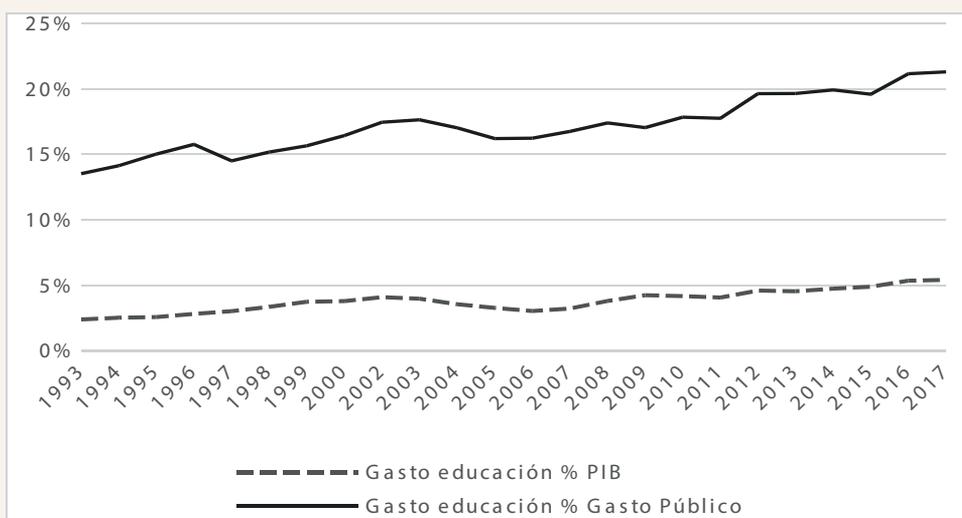
déficits (Jofré, 1988). Beyer (2008) menciona, a propósito de la reforma de 1981, lo siguiente:

En 1980 no hubo un estudio acucioso de los montos adecuados para definir dicho bono. En la práctica, se aumentaron los recursos respecto al año anterior y se dividió ese presupuesto por el número de estudiantes, realizando apenas los obvios ajustes asociados a la baja matrícula de las zonas rurales, a las modalidades educativas y a los niveles escolares (p. 183).

En consecuencia, el problema de estimar los costos de producir los servicios educativos son fundamentales. La crisis económica de mediados de la década de los 80 provocó una fuerte contracción del gasto público, como se mencionó anteriormente. El PIB cayó en 12,4%⁶ y repercutió en el presupuesto del MINEDUC. Desde la década de los 90 comenzó una mayor expansión del gasto público en relación con el período anterior, como se muestra en el gráfico N° 4. Esto, debido a un mayor crecimiento del PIB a propósito de un mayor precio del cobre para el período.

Gráfico N° 4

Gasto público en educación como % del PIB y del gasto público total (1993-2017)⁷



En 1982 el 84% de las escuelas públicas habían sido municipalizadas⁸ (Bellei, 2018). El mismo año comenzó la aparición de los déficits financieros de los nuevos sostenedores municipales. El déficit municipal se explica de forma general por períodos más y menos intensivos de fuga de estudiantes desde las escuelas públicas a las privadas subvencionadas y problemas de agencia de los propios sostenedores municipales. En el contexto de la crisis económica, el valor del *voucher* dejó de indexarse al valor de la UTM,

⁶ Banco Mundial.

⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios MINEDUC.

⁸ Para una profundización del período revisar: Bellei, 2015; Bellei, 2018; Raczynski y Salinas, 2008.

cuestión que había permitido una mayor holgura presupuestaria y pasó a reajustarse al equivalente de las remuneraciones de la administración pública. Beyer (2001) menciona que “en 1985 el déficit alcanzaba una magnitud del orden de 4,7% de la subvención anual” (p. 670). Prontamente, las autoridades municipales solicitaron al Estado cubrir los déficits y definir medidas de mayor protección para la educación pública. El Estado realizó transferencias directas a los sostenedores municipales, incorporó nuevos aportes que complementaban las remuneraciones docentes y facultó a las Secretarías Ministeriales determinar la necesidad de construcción de escuelas privadas en sectores donde existía una oferta pública adecuada, cuestión que se derogaría en 1988. El salvataje del Estado a los sostenedores municipales generaría un precedente que continuaría en diversos momentos, lo que se denomina “restricciones presupuestarias blandas”, a diferencia de la educación privada subvencionada que tenía escasas posibilidades de acudir a nuevos recursos estatales.

La elección democrática de las autoridades municipales en 1992 puso en evidencia el problema de diseño institucional a partir de la municipalización y sus incentivos frente a la administración educativa. En términos generales, podemos clasificar al conjunto del problema como uno de agencia: una excesiva vinculación con el ciclo político-electoral; una escala inadecuada que impide una economía de escala; una distribución desigual del per cápita municipal que impedía un sistema escolar público basado en principios de equidad. Raczynski y Salinas (2008) hacen referencia a la importancia del sostenedor o nivel intermedio⁹. Mencionan:

La municipalización habría generado una confusa diferenciación que la institucionalidad vigente hace entre lo técnico-pedagógico y lo administrativo, que instaló una “doble dependencia” de los establecimientos educacionales desligando teóricamente al municipio de su rol pedagógico que, en la práctica, igualmente juega a través de las “decisiones administrativas” que toma y que impactan en dicho rol (p. 107).

Un informe del BID (2019) menciona que en el año 2015 un 63% de las escuelas públicas poseían un déficit estructural¹⁰, mientras que las escuelas privadas subvencionadas este porcentaje llegaba al 51%. Para el año 2019, un 53% de las escuelas públicas registraban un déficit estructural y un 22% de escuelas privadas subvencionadas. El informe precisa que un déficit mayor se expresa en escuelas públicas y privadas subvencionadas que concentran un número mayor de estudiantes prioritarios (51-75%). Larrañaga (1995) sostiene que el déficit municipal podría responder a problemas de gestión de la administración educacional, un mayor incentivo de restricciones presupuestarias blandas y por el efecto que tendría sobre los costos ciertas regulaciones públicas que rigidizarían el salario y la dotación docente. Lo último, pareciera ser más bien un problema de carácter político en un marco de elección popular de la autoridad municipal que una restricción absoluta de la regulación laboral del profesorado. Desde 1992, con la elección de alcaldes, existe una mayor resistencia de ajuste de la dotación de profesores a pesar de la fuga de estudiantes del sector público. Más bien, la tendencia general es a una sobredotación. El año anterior, como se mencionó, se aprobó el Estatuto Docente, una de las principales reivindicaciones del profesorado demandaba mayor estabilidad laboral y una estructura de remuneraciones acorde a la importancia de la función docente en la sociedad. Los recursos adicionales que significó la implementación del nuevo régimen se realizaron a

⁹ En países como EE.UU. y Canadá, al nivel intermedio se le denomina *school distric*.

¹⁰ Se define como “déficit estructural” aquellas escuelas cuyo ingresos son insuficientes para solventar el costo básico de operación del servicio educativo, definido como el costo de la dotación docente, asistentes de la educación y costos operativos.

través de nuevas asignaciones complementarias y la fijación de la RBMN. Según reportes del MINEDUC un 80% aproximadamente de los recursos que reciben los sostenedores municipales son destinados al pago de remuneraciones. Cualquiera sea la razón, lo concreto, como muestra el cuadro N° 1, es que la relación estudiantes/profesores, en el caso de la educación pública, baja sostenidamente en las últimas décadas. La matrícula pública se contrae de forma sostenida mientras que la dotación docente se mantiene o tiende a aumentar, encareciendo el costo medio de la educación. Las respuestas parecen más complejas que una simple flexibilización laboral del profesorado y debieran orientarse a reformas estructurales que reviertan la caída sostenida de matrícula en el sector público.

Cuadro N° 1

Relación estudiantes/profesores para la educación pública¹¹

| Año | Estudiantes | Profesores | Estudiantes/Profesores |
|------|-------------|------------|------------------------|
| 2010 | 1.481.972 | 88.451 | 16,8 |
| 2011 | 1.429.409 | 86.692 | 16,5 |
| 2012 | 1.359.508 | 90.431 | 15,0 |
| 2013 | 1.325.740 | 92.097 | 14,4 |
| 2014 | 1.304.634 | 95.254 | 13,7 |
| 2015 | 1.290.770 | 99.905 | 12,9 |
| 2016 | 1.273.530 | 108.224 | 11,8 |
| 2017 | 1.272.392 | 110.395 | 11,5 |
| 2018 | 1.284.698 | 114.568 | 11,2 |
| 2019 | 1.295.549 | 118.564 | 10,9 |

Los costos de administración de los sostenedores municipales son cargados a los recursos estatales que reciben por educación. No obstante, la regulación de los equipos administrativos (DAEM, DEM o Corporaciones Municipales) es bastante difusa. Por una parte, se encuentran regidos por el Código Laboral, es decir, existe una liberalización absoluta, y por otra, las administraciones centrales municipales no poseen un diseño único en cuanto a diseño institucional, funciones y dotaciones. Lo anterior, combinado con un excesivo vínculo del sistema escolar municipalizado con el ciclo político-electoral genera incentivos para una sobredotación y una fuerte varianza entre remuneraciones de los niveles intermedios municipales (Bellei, 2018). La desmunicipalización (nuevo Sistema de Educación Pública), de forma gradual, implementará los nuevos sostenedores públicos SLEP, los cuales tendrán un diseño institucional general con adaptaciones a los contextos particulares de los territorios, y contarán con un presupuesto anual transferido directamente para su funcionamiento.

Por último, otra forma en que se abordó el déficit es a través de “aportes municipales”. Los aportes municipales son transferencias de recursos provenientes de los ingresos generales del municipio, diferentes a los recibidos por el MINEDUC. Aedo y Sapelli (2001)

¹¹ Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios MINEDUC.

comentan que “por lo general, la subvención alcanza sólo para cubrir los gastos en personal del sector municipal, por lo que la mayoría de los sostenedores experimentan un déficit, estos se financian con transferencias que efectúa la municipalidad, ya sea con recursos propios o con transferencias recibidas desde el nivel central” (p. 38). Según información auto-reportada por los municipios en el SINIM¹², en 2019 los municipios transfirieron 200 mil millones aproximadamente. Los montos de los aportes municipales están altamente relacionados con la capacidad fiscal de cada municipio. En consecuencia, son también factor de reproducción de desigualdad. Por ejemplo, Las Condes en 2019 posee una matrícula de 5.068 estudiante y realizó un aporte municipal de 10.749 millones; Lebu posee una matrícula de 5.291 estudiantes y realizó una transferencia de 51 millones.

2.3. Asignación de recursos e hiperburocratización

Desde 1990 los gobiernos abordaron los graves déficits heredados de la dictadura militar a través de un mayor gasto público que se tradujo en nuevos aportes estatales a educación. Carrasco, Morel, Treviño & Villalobos (2019) clasifican la evolución del sistema de financiamiento en las últimas décadas en cinco grandes cambios frente al esquema original. En primer lugar, la creación del Financiamiento Compartido. En segundo lugar, la creación de subsidios específicos. En tercer lugar, las transferencias directas a través de programas como el Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional (FAGEM) y el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP). En cuarto lugar, la creación de la SEP. Y por último, la implementación de la Ley de Inclusión Escolar.

Por otra parte, los nuevos subsidios generaron, de forma paralela, un crecimiento inorgánico de los órganos de asignación como de control, desembocando en una hiperburocratización del sistema. Los municipios, contra-parte del órgano central, se caracterizaban por su baja profesionalización y falta de capacidades para proveer un soporte adecuado a las escuelas (Raczynski y Salinas, 2009). El informe que emanó de la comisión presidencial Todos al Aula (2018) menciona, “el marco legal ha ido generando, en escuelas y jardines infantiles, una creciente sobrecarga administrativa que deben asumir no sólo los sostenedores, equipos directivos o personal administrativo a cargo de estos temas, sino también los mismos profesores” (p. 7).

El marco legal que regula el sistema escolar incluye 18 cuerpos legales, 7 decretos con fuerza de Ley, 60 decretos y reglamentos y 4 circulares distintas que dan origen a aproximadamente 2.300 obligaciones que deben ser fiscalizadas por la Superintendencia de Educación (Todos al Aula, 2018). El sistema *vouchers*, en particular, es un entramado de 19 tipos diferentes de subsidios, de los cuales un porcentaje de ellos son exclusivos para la educación pública y un número menor son asignaciones directas a la oferta. Como muestra el cuadro N° 2, no todas las asignaciones estatales son calculadas a partir de la asistencia efectiva de los estudiantes.

¹² Sistema Nacional de Información Municipal.

Cuadro N° 2
Tipos de subsidios escolares¹³

| Tipo | Asistencia | Otros |
|---|--|---|
| Subsidios generales | Escolaridad | |
| | Subvención Escolar Preferencial | |
| | Subvención Escolar Preferente | |
| | Internado | |
| | Ruralidad | Piso rural |
| | Zona | Pro retención |
| | Refuerzo educativo | |
| Subsidios docentes y asistentes de la educación | Aporte por gratuidad | |
| | Mantenimiento | |
| | | Profesor encargado |
| | Asistentes de la educación | Mayor impondibilidad |
| | Asistentes de la educación internado | Bono de Reconocimiento Profesional (BRP) |
| | Adicional especial | Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) |
| | Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED) | |

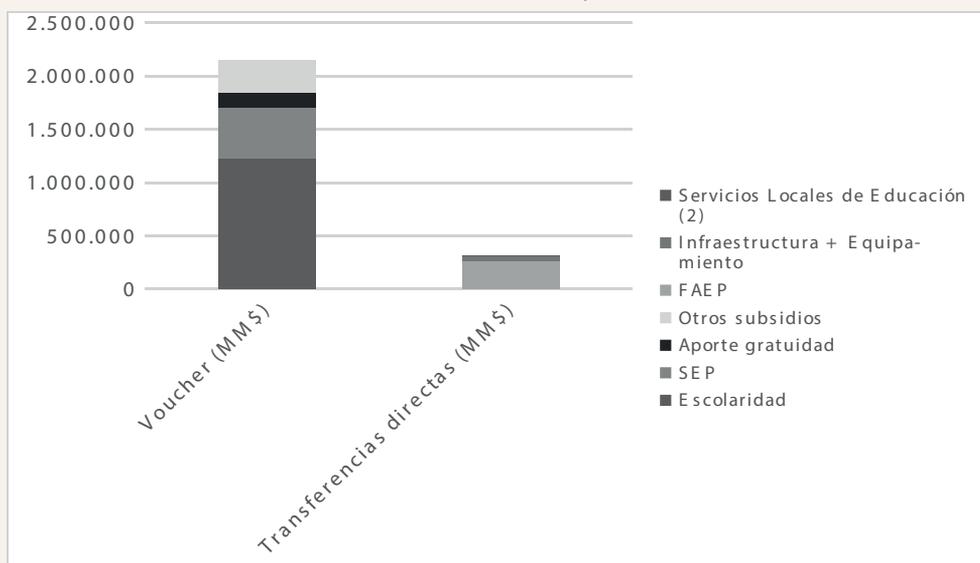
La mayoría de los subsidios poseen fórmulas distintas de cálculo para su pago y se transfieren mensualmente a las escuelas. Por ello, los ingresos finales dependerán de la matrícula total de la escuela y la asistencia efectiva de los estudiantes, es decir, los ingresos son variables mientras que la mayor parte de los gastos son fijos (como mencionamos, el 80% de los recursos son destinados al pago de remuneraciones, que constituyen el mayor costo fijo de las escuelas). Lo anterior introduce una variable de incertidumbre en el planeamiento anual de los costos y acciones de las escuelas, esto a pesar de las modificaciones en la normativa que buscaban una mayor estabilidad de los recursos a través del reconocimiento promedio de asistencia efectiva de los tres meses previos a las transferencias de los subsidios.

En cuanto a los recursos transferidos directamente a sostenedores municipales, el MINEDUC desarrolló diversos programas de transferencias directas. Las más relevantes son la creación del FAGEM en 2008 y el FAEP en 2015, el cual reemplazaría el anterior fondo. El gráfico N° 5 muestra la distribución general de recursos al sistema escolar público en 2018 entre *vouchers* y transferencias directas.

¹³ Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa educacional en Chile.

Gráfico N° 5

Recursos totales educación escolar pública (MM\$), 2018



Por otra parte, los promotores de la municipalización aseguraban que los niveles de descentralización y competencia por la matrícula local desburocratizaban la administración educacional, permitiendo un gasto más eficiente de los recursos. No obstante, como afirma el informe Todos al Aula (2018), “los distintos actores de la comunidad educativa (...) interactúan diariamente con un conjunto desarticulado de instituciones, entidades y organizaciones que requieren de ellos listados interminables de planes, manuales, medios de verificación y oficios, burocratizando a extremos insospechados los procesos de mejora educativa, la administración interna y los mecanismos de aseguramiento de la calidad” (p. 7-8). La no existencia de un sistema articulado, en el caso de la educación pública, debería en parte abordarse con la desmunicipalización (nuevo Sistema de Educación Pública) y una mayor articulación de las instituciones que componen el SAC.

3. Conclusiones

Los sistemas de financiamiento escolar definen en una amplia magnitud las características que el sistema escolar desarrollará y sus resultados futuros. Por ello, es un tema fundamental de la agenda de políticas públicas y económicas de los gobiernos, sobre todo, en países en desarrollo, pues la educación posee implicancias directas en el desarrollo económico, sus grados de equidad y magnitud de recursos que involucra. Un modo de aproximarse de forma crítica al sistema de *vouchers* en Chile es a través del análisis de los supuestos teóricos sobre los cuales se construyó, ejercicio que en muchas ocasiones resulta complejo, pues el conjunto de ideas que profesan la competencia como único mecanismo para lograr eficiencia en la asignación de los recursos e incentivos para el mejoramiento de la calidad relegando el proceso educativo a una supuesta sencilla operación de intercambio de una mercancía en un mercado, se presentan en muchas ocasiones como ideas totalizantes.

El ensayo busca poner en evidencia las tensiones del sistema *vouchers* argumentando la necesidad de reemplazarlo. El análisis teórico se desarrolla considerando la literatura y evidencia acumulada de cuarenta años de funcionamiento del *voucher* en su versión chilena considerando el continuo desarrollo en las últimas décadas de políticas de financiamiento escolar que profundizan la lógica dominante sin claridad de la misma y sus objetivos. La intención de retornar a los fundamentos de la reforma educativa de 1981 colaboran en una comprensión amplia e histórica de la reorganización del sistema escolar para funcionar en lógica de mercado.

Las conclusiones, si bien no definitivas, se presentan en diez enunciados:

1. No es coherente un sistema de financiamiento que genera ingresos variables en función de la asistencia de los estudiantes, y la administración educativa que posee una estructura de costos en su mayoría fijos (como mencionamos, el 80% de los recursos son destinados al pago de remuneraciones, que constituyen el mayor costo fijo de las escuelas) (Bellei y Pérez, 1999).
2. Ligar la asistencia de una escuela exclusivamente a su sostenibilidad financiera sin transitar por medidas previas que reviertan la situación de deterioro educativo atenta gravemente en los procesos de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes que asisten a una escuela en proceso de desangramiento por pérdida de matrícula.
3. El *voucher* está ligado a la asistencia de los estudiantes, pero es ciego respecto a lo sustantivo del servicio educativo: los aprendizajes y el desarrollo de los estudiantes (Bellei y Pérez, 1999). Asimismo, la competencia por los recursos no genera los incentivos necesarios para impulsar una colaboración del sistema y el trabajo en red de las escuelas, condición fundamental para los procesos de mejora educativa.
4. La gran mayoría de los aportes estatales se pagan de manera mensual. Sin embargo, los horizontes de planeamiento de las escuelas son anuales.
5. La magnitud y complejidad del sistema *vouchers* generó una hiperburocratización en sus órganos de asignación y control generando mayores costos de transacción y menores posibilidades de transparencia.
6. El *voucher* posee limitaciones en contextos de ruralidad, baja densidad poblacional y zonas territoriales socioeconómicamente excluidas.
7. Existe poca claridad sobre los componentes de la educación escolar que se quieren financiar. Los gobiernos modelan sus sistemas de financiamiento en coherencia con sus objetivos de desarrollo.
8. Existen diferencias jurídico-institucionales entre escuelas públicas y privadas. Las diferencias no sólo se expresan en la diversidad de proyectos educativos, sino también, en las características que poseen para enfrentar un sistema de competencia en contexto de mercado. De asumir esas diferencias, parece poco razonable sostener un único sistema de asignación de recursos públicos para ambos tipos de escuelas. Lo anterior cobra una mayor importancia en un contexto de transformación institucional que experimenta la educación escolar pública.
9. Desligar el pago del *voucher* a la asistencia escolar constituye un ejercicio complejo. El supuesto constituye en sí un incentivo fuerte a que los proveedores educativos maximicen la asistencia de los estudiantes y no sólo se ocupen de la matrícula (Gallego y Sapelli, 2007). No obstante, existe literatura internacional de modelos que centran los incentivos en apoyos y acompañamientos pedagógicos por sobre otros incentivos. Puede resultar

más efectivo que las comunidades educativas dirijan su acción en función de señales pedagógicas por sobre las señales de mercado.

10. Liberar el pago del voucher de la asistencia reemplazándolo por un monto anual en función de estudiantes matriculados por año, constituyendo una base de financiamiento más estable, parece un primer avance significativo. Esta medida no eliminaría los incentivos de los proveedores educacionales a maximizar el uso de la capacidad de infraestructura escolar. Lo anterior permitiría una mayor autonomía de las escuelas para desarrollar capacidades en base a liderazgos pedagógicos.

Santiago, 23 de enero de 2021

Referencias

- Aedo, C. & Sapelli, C. (2001). El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos* (82), pp. 35-82.
- Aguirre, C., Blanco, C., Canals, C., Fábrega, F., Mena, C. & Paulus, N. (2019). El “voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional. *Estudios Pedagógicos* 45(1), pp. 137-150.
- Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM.
- Bellei, C. (2018). *Nueva educación pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago de Chile: LOM.
- Bellei, C. & Pérez, L.M. (Eds.) (1999). *Financiamiento de la educación: Implicancias sobre equidad*. [Debate editado]. Santiago de Chile: UNICEF, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay.
- Bellei, C., Contreras, D. & Valenzuela, J.P. (2008). Debate sobre la educación chilena y propuestas de cambio. En Bellei, C., Contreras, D. & Valenzuela, J.P. (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 183-204). Santiago de Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- Beyer, H. (2001). Entre la autonomía y la intervención: Las reformas de la educación en Chile. En Larraín, F. & Vergara, R. (Eds.), *La transformación económica de Chile* (pp. 643-709). Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Beyer, H. (2008). Más financiamiento en educación y un mejor diseño de la subvención. En Bellei, C., Contreras, D. & Valenzuela, J.P. (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: Propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 13-47). Santiago de Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- BID. (2019). *Financiamiento de la educación en Chile*. Santiago de Chile: BID.
- Carimán, B. (2012). El “problema educacional” entre 1920-1937: Una historia de reformas y limitaciones. *UNIVERSUM* 27(2), pp. 31-44.
- Carnoy, M. (2006). *Economía de la educación*. Barcelona: Editorial Universitat Oberta de Catalunya.
- Carrasco, A. (2018). Nuevo sistema de admisión escolar y elección de escuela: ¿Aseguran calidad?. En Sánchez, I (Ed.), *Ideas en educación II. Definiciones en tiempo de cambios* (pp. 165-195). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Carrasco, A., Morel, M.J., Treviño, E. & Villalobos, C. (2019). Financiamiento de la educación escolar en Chile: La reforma estructural pendiente. En Carrasco, A. & Flores, L. (Eds.), *De la reforma a la transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena* (pp. 505-544). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe final*. Santiago de Chile: Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

- Corvalán, J. & Román, M. (2012). La permanencia de escuelas de bajo rendimiento crónico en el cuasi mercado educativo chileno. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (1), pp. 43-64.
- Corvalán, J. & Román, M. (2016). "Dicen que esta escuela es mala, pero nosotros la encontramos buena". Elección de las escuelas en familias pobres en Chile. En Corvalán, J., Carrasco, A. & García-Huidobro, J.E., *Mercado escolar y oportunidad educativa. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 209-232). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cox, C. (2003). Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. En Cox, C. (Ed.), *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Donoso, S. (2005). Reforma y política educacional en Chile 1990-2004: El neoliberalismo en crisis. *Estudios Pedagógicos* 31(1), pp. 113-135.
- Donoso, S. & Schmal, R. (2002). Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 4(2), pp. 46-84.
- Falabella, A. & Opazo, C. (2014). *Políticas de accountability en Chile. Informe de resultados*. Santiago de Chile: CIDE-UAH.
- Fresard, M. & Paredes, R. (2018). Voucher y cierre de escuelas en Chile. *Estudios Públicos* (151), pp. 7-27.
- Fuller, D., Paredes, R., Ugarte, G. & Volante, P. (2009). Asistencia, desempeño escolar y política de financiamiento. En Irarrázabal, I., Puga, E. & Letelier, M. (Eds.), *Camino al bicentenario. Propuestas para Chile* (pp. 77-99). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Gallego, F. & Sapelli, C. (2007). Análisis de fortalezas y debilidades del esquema de financiamiento de la educación en Chile y propuestas para mejorarlo. *Temas de la Agenda Pública* 2(10), pp. 1-12.
- Gallego, F. & Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: Una evaluación. *Revista Pensamiento Educativo* 40(1), pp. 263-284.
- González, P. (1998). Financiamiento de la educación en Chile. En UNESCO (Ed.), *Financiamiento de la educación en América Latina* (pp. 161-188). Santiago de Chile: UNESCO-PREAL.
- González, P. (2006). Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema educacional chileno. En Santander, M. (Ed.), *Ideas para una educación de calidad* (pp. 201-286). Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.
- Hernando, A. & Gallego, F. (2007). School choice in Chile: Looking at the demand side. *Documento de trabajo N° 356*. Santiago de Chile: Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Hsieh, C. & Urquiola, M. (2003). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. *NBER Working Papers 10008*, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Hsieh, C. & Urquiola, M. (2007). The effects of generalized school choice on achievement and stratification, in international studies in educational inequality, theory and policy. In Teese, R., Lamb, S. & Duru-Bellat, M. (Eds). *Vol. 3: Inequality Educational Theory and Public Policy*, pp. 67-107.

-
- Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: La experiencia chilena. *Estudios Públicos* (32), pp. 193-237.
- Larrañaga, O. (1995). Descentralización de la educación en Chile: Ua evaluación económica. *Estudios Públicos* (60), pp. 243-286.
- Larrañaga, O. (2004). Competencia y participación privada: La experiencia chilena en educación. *Estudios Públicos* (96), pp. 107-144.
- MINEDUC (2018). *Todos al aula. Propuestas comisión*. Santiago de Chile: Comisión Presidencial.
- OCDE. (2004). *Revisión de políticas educacionales: Chile*. París: OCDE.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2008). Fortalecer la educación municipal. Evidencia empírica, reflexiones y líneas de propuestas. En C. Bellei, D. Contreras, & J.P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en Educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 105-133). Santiago de Chile: Universidad de Chile-UNICEF.
- Raczynski, D. & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En Raczynski, D. & Marcel, M. (Eds.), *La asignatura pendiente, claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 135-176). Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Sapelli, C. & Torche, A. (2002). Subsidios a los alumnos o a la escuela: Efectos sobre la elección de colegios públicos. *Cuadernos de Economía* 39(117), pp. 175-202.
- Treviño, E. (2018). Diagnóstico del sistema escolar: Las reformas educativas 2014-2017. En Sánchez, I. (Ed.), *Ideas en educación II. Definiciones en tiempo de cambios* (pp. 131-164). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.



Momento constituyente y crisis de la educación superior en Chile. Desafíos y propuestas.

Cristóbal Villalobos D.

Doctor en Ciencias Sociales.

Investigador Asociado Centro de Estudios y Políticas Públicas. PUC.

Pablo Lobos R.

Pdte. Asociación Butalebu. Investigador Asociado Dpto. de Biología.

Universidad de Chile

El movimiento constituyente iniciado en Octubre de 2019 se encuentra en una etapa en que requerirá preparar la discusión en la Convención Constitucional, generando un proceso de "politización acelerada" de la sociedad chilena (Cortés, 2019) y abriendo una serie de debates sobre qué somos y hacia adónde vamos como sociedad.

Uno de los tópicos críticos en este debate es el del modelo de desarrollo, entendido como el horizonte estratégico que definirá la forma como sociedad, economía y política se relacionan. En este sentido, el debate sobre el modelo de desarrollo plantea la pregunta sobre cómo reformular o superar la realidad actual, dominada por el modelo de desarrollo neoliberal, entendido como un proyecto a la vez económico, social, cultural, político y epistemológico (Rodríguez, 2019).

De esta forma, el proceso constituyente en Chile abre la posibilidad de transformar, modificar y, por qué no, superar la ideología del libre mercado en todos sus niveles de desarrollo, haciendo frente a una ideología que está instalada desde los niveles más básicos. En esta tarea, la reconfiguración del sistema educativo cumple un rol fundamental. Organizado en torno a la idea de mercado (Villalobos, 2016), la educación chilena ha jugado un papel relevante en la producción del modelo, y que se consolida en la actual constitución a través de la explicitación del rol subsidiario del Estado, la centralidad de la empresa privada por sobre el Estado Docente y consagración del principio de la libre iniciativa por sobre el principio del derecho a la educación (Oliva, 2008; Inhen, Millaleo, Soto, 2020). Por ello, consolidar el cambio del modelo pasa también (casi inevitablemente) por la elaboración de una nueva política de educación, ciencia y conocimiento, y, por lo tanto, de la educación superior en sus distintas dimensiones: institucionalidad, estructura,

financiamiento y gobernanza, así como los impactos con el sistema social y con la propia subjetividad de los actores involucrados en el proceso de construcción de conocimiento. Se trata, de esta forma, de una transformación del conjunto de la educación superior.

Para aportar en este diálogo, el presente artículo busca identificar los principales nudos críticos actuales de la crisis de la educación superior en Chile, dando cuenta de sus múltiples aristas e implicancias y proponiendo cómo la discusión de la Nueva Constitución puede verse como una vía para la articulación de dos elementos claves: el desarrollo de un proceso profundización democrática y la configuración de un nuevo modelo desarrollo.

2. La crisis actual de la educación superior. Múltiples dimensiones, múltiples niveles.

Desde nuestra perspectiva, la situación actual de la educación superior chilena es de crisis. Esta crisis se expresa en múltiples dimensiones y niveles, no siendo posible reducirla a una mera crisis de gobernabilidad o una pasajera de carácter financiero (aunque estos elementos estén presentes). Al contrario, creemos que estamos frente a una crisis de sentido o perspectiva del sistema de educación superior, a una pérdida de la brújula o timón (Fleet, Leay y Salazar, 2020) respecto de todo un sistema.

Sin pretender exhaustividad, es posible reconocer a lo menos cinco elementos en que se expresa esta crisis. El primero, quizás de los más diagnosticados, es el problema del financiamiento. Tal como ha sido indicado anteriormente, el sistema de educación superior chileno descansa, grosso modo, en una lógica subsidiaria, que ha obligado a las universidades a desarrollar procesos de competencia y auto-financiamiento crecientes, que deja en una situación de vulnerabilidad a parte importante del sistema (Orellana, 2017). La pandemia desatada por el coronavirus desde marzo de 2020 no ha hecho más que profundizar este problema, provocado cierre de instituciones, sedes, recortes salariales y despidos como no había ocurrido hace mucho tiempo, tal como demuestran las crisis, entre otras, de la Universidad Arturo Prat o la Universidad de La Serena. Además, los cambios generados en la última década respecto del financiamiento -siendo el más importante la gratuidad- han disminuido el peso de la carga familiar, pero no han cambiado sustancialmente la dinámica de distribución del financiamiento, el que sigue dependiendo, en gran medida, de la cantidad de estudiantes que cada institución pueda atraer.

Un segundo ámbito -menos explorado y discutido- es la crisis que podríamos llamar de delimitación de lo que es la universidad. Históricamente, los límites del espacio universitario y de los actores universitarios (tanto en las universidades públicas como privadas) estaban claramente definidos, lo que permitía generar estamentos y comunidades relativamente organizadas, cristalizadas en tres estamentos clásicos: directivos, académicos y trabajadores (no académicos). Sin embargo, desde hace algunas décadas, la precarización laboral, la intensificación de la relación universidad-empresa o la multiplicación de funciones al interior de la universidad han hecho estallar esta idea misma de estamentos. Así, actores como los/as profesores taxi (Simburguer y Neary, 2016, Sisto, 2005), los/as investigadores predoctorales, doctorales y post-doctorales, los/as profesionales y especialistas no jerarquizados, los/as trabajadores a honorarios o las organizaciones de ex-alumnos han mostrado que la identidad de lo que se entiende por comunidad universitaria está en cuestionamiento.

Un tercer ámbito es el que podríamos llamar de sentido de la universidad. En parte debido a la pérdida de los límites de qué es la universidad, en parte por las presiones del sistema de financiamiento, el proyecto de sentido del sistema de educación superior parece no tener un horizonte claramente definido, lo que se expresa, por ejemplo, en las

similitudes discursivas que existen en las universidades públicas y en las universidades privadas (Simburguer y Guzmán-Valenzuela, 2019). De esta forma, pareciera ser que el conjunto del sistema de educación superior no responde a un objetivo común, cuestión que, como acertadamente muestran Fleet, Leay y Salazar (2020), tampoco se ha resuelto con la última reforma al sistema universitario.

Un cuarto ámbito de crisis dice relación con la gobernanza y el ejercicio de la democracia en el espacio universitario. Actualmente, el poder de decisión no reside en las comunidades universitarias, sino que es ejercido por liderazgos personales que conducen de modo discrecional el funcionamiento de la universidad y en donde la relación con las comunidades se basa en el clientelismo académico o en relaciones de competencia que entienden el proceso educativo como un proceso privado (Schemal y Cabrales, 2018). Aunque se han abierto posibilidades teóricas de expansión democrática a través del proceso de estatutos en varias universidades públicas, la forma en cómo se ha dado el proceso ha dejado importantes vacíos de participación (tal como ocurrió, por ejemplo, en la Universidad de Santiago), lo que entrega dudas sobre la capacidad de aumentar las vías de participación simplemente por la vía jurídica.

Un quinto ámbito de crisis es respecto de lo que se espera de la educación superior en general, y de la universidad en específico. Desde nuestro punto de vista, la universidad tiende a concebirse cada vez más como un espacio limitado de entrega y producción de conocimiento, más que como un epicentro de creación de conocimiento en un sentido amplio. Esta percepción se visualiza, por ejemplo, en la falta de interés por las artes y cultura, la predominancia de ciertas formas de comunicación aisladas de la ciencia, la centralidad del paper y la productividad indexada (Fardella, Sisto y Jiménez, 2015) o la preponderancia cada vez mayor de la docencia y la investigación por sobre otras formas de creación de conocimiento. En este caso, la pandemia ha claramente reforzado esta visión, pues ha reducido enormemente el quehacer de la universidad al espacio de "saberes institucionalizados" (Ordorika, 2020).

Aunque analizadas separadamente, el sistema de educación superior chileno vive todas estas crisis simultáneamente, no sin generar, a la vez, procesos de resistencia, tal como se explora en el siguiente apartado.

3. De la crisis universitaria a la crisis nacional? Resistencias académicas, experiencias pluriestamentales, reformas estatutarias y otros ejemplos.

A pesar de lo que pudiera pensarse, la crisis de la educación superior no ha pasado desapercibida para nadie. Así, a pesar (o quizás, por) su multidimensionalidad, la crisis de la educación superior ha desarrollado múltiples resistencias o formas de acción que, desde la creatividad, la protesta, la manifestación, la discusión, la creación de espacios colectivos o la performatividad, han buscado repensar el sentido, orientación y horizonte del sistema educativo. Una característica interesante de estas formas -evidente a lo menos desde las protestas desde el 2011- es que estas no se limitan o circunscriben al espacio universitario, sino que, partiendo de él, se proyectan como alternativas de desarrollo para el espacio nacional, visualizando la crisis universitaria como un resorte de la crisis nacional.

Aunque con altos y bajos durante toda la post-dictadura (Villalobos y Ortiz-Inostroza, 2019), estas acciones han involucrado acciones de resistencias estudiantil (por ejemplo, frente a la oleada de recortes presupuestarios a mediados de los noventas), discusiones que tuvieron como horizonte la ampliación y democratización del espacio universitario (como lo fue el Senado Universitario a inicios de siglo), movilizaciones progresivas que

han cambiado paulatinamente las reglas del sistema (como ha ocurrido, por ejemplo, con el sistema de acceso a la educación superior), acciones de protesta y performativas que incorporaron discusiones globales, pero cristalizadas en el espacio de la educación superior (como fue el movimiento feminista que alcanzó un cenit en 2018), acciones que buscaron hacer frente a los procesos de precarización (donde destaca la construcción del Sindicato de Honorarios de la Universidad de Chile hace unos años), movilizaciones que buscaron re-imaginar las formas de construcción de conocimiento (como las Asambleas Autoconvocadas de Académicos o la Asamblea por el conocimiento, gestadas con fuerza desde octubre 2019 y mantenidas hasta la fecha) o formas de construcción de nuevos modelos de desarrollo, que hagan frente al desafío de la sustentabilidad planetaria y el cambio global, como ha ocurrido, por ejemplo, respecto del litio o respecto del reciente Instituto de Tecnología Limpias.

Aunque puedan parecer desconectadas, todas estas iniciativas deben considerarse como formas de “construcción en movimiento” de la nueva educación superior que podrían proyectarse como continuación en el momento constituyente.

4. Un espacio de salida. La Nueva Constitución y su potencial impacto político -cultural en la educación superior.

Como hemos indicado, la Nueva Constitución se constituye como un espacio abierto de disputa del modelo de desarrollo, y como una salida general de las experiencias de acción y resistencia antes descritas. De esta forma, la Nueva Constitución (y, dicho más ampliamente, el momento constituyente) es una oportunidad imperdible para repensar la idea misma de lo que es la universidad y lo que es el sistema de educación superior. Aunque hay muchas opciones, creemos que la Nueva Constitución es una oportunidad para transformar especialmente tres temas estructurales del sistema de educación superior chileno.

En primer término, la constitución emerge como un momento para avanzar en la profundización democrática del sistema universitario. Esta profundización debería incluir múltiples acciones, desbordando la histórica demanda por triestamentalidad e incorporando cuestiones sobre quienes conforman la comunidad universitaria y cómo debería organizarse el sistema. De esta forma, la profundización democrática debería permitir no sólo la construcción de espacios donde mayores actores tomen decisiones, sino también el señalamiento del camino para que otras formas de participación emerjan, abriendo así la puerta más allá de la simple ampliación de derechos políticos. Este aspecto, ausente en la actual Constitución, implica la incorporación de una nueva forma de entender la educación superior que debería estar explícito en la constitución.

En segundo lugar, la Nueva Constitución abre espacio para el debate sobre el modelo de desarrollo. Este debate incluye aspectos como el rol estratégico de la educación superior, la organización del Estado y la forma de construcción de conocimiento. Evidentemente, esto implica pensar y definir el objetivo de las universidades e instituciones de educación superior, sus epistemologías y saberes (incluyendo discusiones sobre feminismos, sustentabilidad, decrecimiento, etc.), pero también implica abarcar aspectos como las formas de desarrollo de la ciencia o el vínculo entre conocimiento y sociedad. La actual constitución hace caso omiso a este aspecto, por lo que incluir indicaciones sobre el rol de las instituciones de educación como agentes centrales en el fomento, orientación y promoción del conocimiento, las artes y la cultura podría ser un segundo aspecto fundamental.

Finalmente, la Nueva Constitución es un momento esencial para abandonar la concepción subsidiaria del Estado presente en materia educacional. Este abandono implica potenciar el rol del Estado no sólo como garante, sino como agente activo en la producción de conocimiento y en la organización de la educación superior, vinculándolo como un derecho de todas las personas, que debe ser responsabilidad del Estado y que debe garantizarse en todos los niveles y de forma asequible, adaptada y de calidad.

Obviamente, esto no implica que todas estas definiciones deban estar en la versión final del texto jurídico. Más bien, implica que, para pensar este texto, la sociedad (y los y las constituyentes) deberán incorporar una discusión profunda sobre la situación actual de la educación superior chilena. Para ello, la voz de todos los actores será central.

Referencias

- Cortés, A. (2019). La rebelión social como imaginación sociológica colectiva. *Cuadernos de Teoría Social*, 5(10), 77-93.
- Fardella, C., Sisto, V. y Jimenez, F. (2015). Nosotros los académicos. Narrativas identitarias y autodefinición en la universidad actual. *Universitas Psychologica*, 14(5), 1625-1636.
- Ihnen, C., Millaleo, S. y Soto, F. (2020). El debate constitucional sobre el derecho a la educación y su impacto en la ciudadanía. *Revista de Ciencia Política*, 40(3), 699-728.
- Simburguer, E., Neary, M. (2016). Taxi professors. Academic labour in Chile. A critical-practical response to the politics of workers identity. *Workplace. A journal of academic labour*, 28, 48-73.
- Simburguer, E. y Guzmán-Valenzuela, C. (2019). Framing educational policy discourse in neoliberal contexts: debates around the public university in a Chilean newspaper. *Journal of Higher Education Policy and Management* 42(2):1-16
- Sisto, V. (2005). Flexibilización laboral de la docencia universitaria y la gest(ac)ión de la universidad sin órganos Un análisis desde la subjetividad laboral del docente en condiciones de precariedad. En Levy, B. y Gentili, P. (eds). *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO (pp. 523-574).
- Ordorika, I. (2020). Pandemia y educación superior. *Revista de la Educación Superior*, 149(4), 1-8.
- Oliva, M.A. (2008). Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile. *Estudios Pedagógicos*, 34(2), 207-226.
- Orellana, V. (ed.) (2017). *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual*. Santiago: LOM.
- Rodriguez, J.P. (2020) *Resisting neoliberal capitalism in Chile: The possibility of social critique*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan
- Villalobos, C. (2016). El campo educativo en Chile post-dictadura (1990-2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación, en Pinol, A. (ed). *Democracia versus neoliberalismo. 25 años de neoliberalismo en Chile*. Fundación Rosa Luxemburgo-ICAL: Santiago (pp.159-178).
- Villalobos, C. y Ortiz-Inostroza, C. (2019). Continuidades y rupturas de la protesta

Derecho a la Comunicación: Una demanda ciudadana para garantizar el pluralismo en Chile

Danilo Ahumada F.

Presidente Nacional del Colegio de Periodistas de Chile. Profesor UPLA.

La crisis política, social y sanitaria que vive Chile ha puesto en jaque al modelo Neoliberal. Este diseño jurídico – institucional ha permeado diversas esferas de la sociedad chilena, siendo una de ellas el sistema de medios de comunicación, que carece de marcos regulatorios e incentivos al pluralismo. Estos principios jurídicos, presentes en la Constitución del 80, se expresan en la protección exacerbada del derecho de propiedad, con ausencia de una función social. A partir de este marco jurídico, se genera una concentración en la propiedad de los medios, si se le compara con la existencia de varios diarios y radios antes del golpe de Estado de 1973 y luego a comienzos de la década de los años 90.

Se observa en el sistema de medios de comunicación chileno una altísima concentración en la propiedad privada, lo que ha implicado ausencia de pluralismo y severos conflictos de interés a la hora de desarrollar coberturas que afectan a los principales propietarios de los *mass media*.

Constitución y legislación en materia de comunicaciones en Chile

La actual Constitución chilena, redactada durante la dictadura cívico- militar, establece en el artículo 19 – N°12 *“la libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio...”*, desconociendo el derecho de la población a recibir información oportuna, diversa y veraz ya que omite, sin más, a la sociedad receptora. Además, se encarga de prohibir el *“monopolio estatal sobre los medios de comunicación social”* y de paso reconocer su derecho a explotar estaciones de televisión.

El artículo 19 – N°12 señala: *“La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social. Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida*

por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida”.

Además, constitucionalmente no se reconoce el derecho a investigar (buscar) y recibir informaciones, ideas y opiniones, atributos postulados por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el más reciente Pacto de San José de Costa Rica del año 1969.

Todo lo que es posible indicar respecto de la regulación de los medios en Chile debe necesariamente ceñirse a:

- **Ley 18.168 General de Telecomunicaciones:** su carácter es eminentemente técnico y se refiere a las concesiones, las reglas para su adquisición, mantención o pérdida, esquemas tarifarios, etc.
- **Ley 19.773 Sobre libertades de opinión e información y ejercicio del periodismo:** esta Ley constituye como eje central el marco de protección de las libertades de opinión e información, reconociendo el derecho fundamental de las personas a ejercer dichas libertades sin persecución ni consecuencia alguna. Así también, define qué se debe entender por medio de comunicación social (artículo 2º) y reconoce el pluralismo como un principio fundamental (artículo 3º).
- **Ley 18.838, que crea el Consejo Nacional de Televisión:** constituye el principal aporte al diseño institucional de nuestro país en relación a este tema, así como también respecto de su función contralora respecto de los contenidos emitidos por estaciones televisivas. La innovación más interesante se da a propósito de la Ley 20.750, que incorpora en su articulado algunos elementos referidos a la promoción de valores como la democracia, la paz, el pluralismo, el desarrollo regional, el medio ambiente, los pueblos originarios, entre otras.
- **Ley 20.750,** que permite la introducción de la televisión digital terrestre.
- En cuanto al diseño institucional, existe el **Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y su respectiva Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)**, organismos que velan por la infraestructura que soporta técnicamente a los medios de comunicación; sin existir instancia alguna que se refiera a la promoción de la democratización de los mismos, ni del derecho a la comunicación como un derecho fundamental de las personas.

En general, lo que se observa son leyes que no entregan marcos normativos sobre cómo garantizar el pluralismo informativo ni el desarrollo de medios de comunicación, ya que, en este caso, la Ley N°19.773 – conocida como Ley de Prensa- solo detalla elementos sobre el funcionamiento de los medios de comunicación y las responsabilidades de las y los periodistas. Sin embargo, dicha ley no aborda temas relacionados con la forma en que los medios deben subsistir o regularse en el mercado para evitar los duopolios informativos, evidenciando una ausencia de políticas de comunicación para la promoción y fomento de medios nacionales, regionales y locales con enfoque en los territorios y desde una mirada descentralizada.

Concentración de la propiedad de los medios

La concentración de la propiedad es una realidad sistémica que ha prevalecido por décadas, que si bien se remite a una realidad económica, también se manifiesta en el

plano ideológico; ejemplo de lo anterior es la práctica habitual de los medios masivos que tienden a exponer una reducida representación de la sociedad cargada de valores, juicios y prejuicios.

La concentración de los medios también es geográfica y se expresa no solo en la convergencia de todos los medios nacionales en Santiago, sino también en que muchos medios regionales y locales tienen matriz en la capital del país, reproduciéndose el sesgo informativo.

La Relatoría de Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), planteó el año 2009 que el ejercicio de la libertad de expresión supone pluralidad de medios de comunicación y la aplicación de normas antimonopolio por parte de los Estados. En el mismo sentido la Convención por la Diversidad Cultural de la Unesco (2015) sostiene que los Estados deben *“adoptar medidas para promover la diversidad de los medios de comunicación”* ya que *“los medios de expresión y difusión son elementos importantes para valorar la diversidad cultural y propiciar el entendimiento mutuo”*. Por lo tanto la concentración de los medios de comunicación es un atentado a la libertad de expresión.

Es evidente, entonces, que la nueva Constitución y su marco regulatorio debe poner límites a la existencia de monopolios y oligopolios de la propiedad privada de medios, para garantizar medios de comunicación públicos, privados y comunitarios.

La actual institucionalidad de medios en Chile presenta barreras de entrada establecidas para que, en el caso de la radio y de la televisión, sean precisamente empresas privadas solventes quienes puedan adjudicarse la concesión de alguna porción del espectro radioeléctrico -que en estricto sentido es un bien nacional de uso público- dejando a los medios comunitarios en una situación de absoluto desamparo. Respecto a la televisión digital, su implementación se convirtió en una promesa que no ha logrado responder a la necesidad de contar con medios audiovisuales diversos que garanticen la pluralidad.

En el caso de la prensa escrita, existe un cuasi duopolio entre dos conglomerados: El Mercurio y COPESA. La prensa escrita presenta una situación crítica de concentración que se sostiene en el tiempo. Las empresas El Mercurio SAP y el Consorcio Periodístico de Chile, COPESA, líderes indiscutidos del mercado, concentran un 82% de lectoría y más del 84% de la publicidad en el sector. Este virtual duopolio entre ambas empresas se extiende también a la prensa regional, donde tienen un fuerte control. Por otra parte, ambos son parte de empresas inmobiliarias, financieras, alimentarias, agrícolas y agroindustriales, de distribución, servicio al cliente y editorial; rubros en que los medios de comunicación masiva ejercen un rol ideológico, político y económico, permitiéndose sin ningún tipo de regulación lo que se denomina la “propiedad cruzada”. Un modelo de negocio que se expande, además, al mercado de los medios digitales.

En radio, el control está en manos de los holdings Iberoamericana Radio Chile, Grupo Luksic, grupo Bethia y Grupo Dial. En televisión los principales grupos son TVN, Grupo Bethia (nuevamente), Grupo Luksic (nuevamente) y Time Warner.

El año 2016, El Colegio de Periodistas de Chile denunció que *“la falta de regulación en materia de concentración de la propiedad de los medios, no sólo afecta el pluralismo (componente básico de todo sistema medial democrático), sino también empobrece los contenidos, relega disposiciones éticas del ejercicio de la prensa y precariza a los trabajadores de las comunicaciones”*.

Para María Olivia Mönckeberg, académica y Premio Nacional de Periodismo, ambos conglomerados *“responden a los intereses de grandes empresarios, grupos económicos e inversionistas, y coinciden con los postulados de los partidos derechistas y los centros de*

pensamiento de ese sector. Los periodistas lo saben y actúan en consecuencia, guardando silencio o practicando la autocensura, cuando suponen que algo puede ser incómodo o poco conveniente”, (Mönckeberg, 2009), evidenciando cómo la concentración medial tiene también un patente efecto en las prácticas periodísticas, afectando gravemente la calidad de la información que se publica y a la que accede la ciudadanía.

“La concentración económica de los medios llega en Chile a niveles poco vistos en otras partes del mundo, siendo crítico el caso de la prensa escrita donde tan solo dos empresas controlan aproximadamente un 95% de los diarios en el país (Gumucio y Parrini, 2009), y ambas pertenecen a la élite que se autoidentifica con la derecha política. A diferencia de varios países donde el Estado entrega recursos considerables a los medios informativos para impedir que algunos desaparezcan o dejen de lado su misión pública (NOU, 2000), los medios chilenos dependen de la venta de la publicidad (...) Por otro lado, el autofinanciamiento del canal público de la televisión lleva a contradicciones evidentes, dejando que el canal se rija por criterios comerciales e impidiendo el cumplimiento de la misión pública de este medio” (Sapiezynska, 2014).

Recomendaciones del Relator Especial de Libertad de Expresión

El año 2016, invitado por el Colegio de Periodistas de Chile visitó el país, Édison Lanza, Relator Especial de Libertad de Expresión de la CIDH, quien in situ pudo evidenciar la situación de los medios nacionales. El relator generó un informe con recomendaciones al Estado chileno para la adopción de una “serie de medidas dirigidas a consolidar un marco jurídico e institucional orientado a garantizar efectivamente el pleno ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el país y a eliminar las normas y prácticas heredadas de las doctrinas autoritarias del pasado y del proceso de transición a la democracia, cuya permanencia ha perdido sentido en el actual desarrollo democrático”.

Así, el Informe indica que en Chile urge:

- La regulación a la concentración mediática.
- El fortalecimiento de la institucionalidad y del acceso a la información vía transparencia pública.
- La eliminación de la criminalización al funcionamiento de las radios comunitarias.
- Promover la apertura del mercado de medios de prensa escrito y/o digital a través de leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo de medios o informativo también en la prensa.
- La eliminación de tipos penales que judicialicen a los comunicadores sociales y periodistas por difundir información,
- Despenalizar la calumnia e injuria, y convertirlas en una acción de carácter civil, de conformidad con los estándares internacionales y mejores prácticas,

Falta de pluralismo y diversidad informativa

Las recomendaciones entregadas por el Relator Especial de Libertad de Expresión están dirigidas a fortalecer la libertad de expresión y la libertad de prensa, en condiciones en que las características del sistema medial nacional limitan el pluralismo y la diversidad informativa. De esta forma, los medios de comunicación en Chile se transforman en dispositivos que reproducen discursos e imágenes homogéneas, que no representan la

rica diversidad de actores y actrices que habitan el país, invisibilizando a sujetos sociales tales como mujeres, diversidades, pueblos originarios, realidades locales, personas migrantes, etc.

Por ejemplo, las mujeres están drásticamente subrepresentadas en las noticias, ya que ellas no aparecen en los temas que dominan la agenda noticiosa – en los ámbitos de las políticas y la economía, menos aún como autoridades y expertas. Las mujeres protagonistas de noticias son principalmente jóvenes, quienes aparecen frecuentemente como víctimas, e identificadas por lo general de acuerdo a sus relaciones familiares. La imagen femenina se usa regularmente para dar dramatismo o emoción a una nota o para incitar al espectador o lector, es decir, cuando aparecen cuerpos femeninos como enganches noticiosos, cuando el cuerpo de las mujeres es usado como un objeto mercantilizado.

Esta subrepresentación de las mujeres en los medios como protagonistas de la agenda noticiosa y como fuentes de información o líderes de opinión, da elementos para reflexionar sobre el motivo de la ausencia de las mujeres en esos espacios y el tipo de discurso que los medios desean reproducir entorno al género: las mujeres como escasas participantes de los espacios públicos y naturales sujetos relegadas a lo doméstico, tal como los muestran los matinales televisivos. Peor aún, las mujeres solo son noticia en su rol de víctima o a través de la objetivización de sus cuerpos (Proyecto de Monitoreo Global de Medios, 2015).

El caso de la subrepresentación se da también con otros sujetos sociales tales como las personas migrantes, de pueblos originarios, trans, etc. La concentración dada en estos términos se opone al pluralismo que debe sustentar a un sistema de medios en una verdadera democracia, pues los criterios éticos y editoriales de los mismos están necesariamente supeditados a los intereses privados de sus administradores.

Derecho a la Comunicación, democratizando las comunicaciones

La nueva Constitución requiere reconocer a la sociedad completa como protagonista de la comunicación, **garantizando derechos colectivos que permitan acceder a información, generar opiniones y todo tipo de expresiones** de manera oportuna, veraz, diversa y plural, y a través de todo tipo de medios.

La emergencia del Derecho a la Comunicación tiene varias décadas de trayectoria. En los años 80 los derechos colectivos vinculados a las comunicaciones fueron descritos en el informe de la Comisión Internacional Para el Estudio de los Problemas de la Comunicación *"Un solo mundo, voces múltiples"* o Informe McBride. Dicho informe sostuvo que "el derecho a comunicarse significa mucho más que recibir información" (McBride, 1980:148) y se debe considerar un derecho humano, bajo la "firme convicción de que la comunicación es un derecho individual básico, así como un derecho colectivo requerido por todas las comunidades y naciones (McBride, 1980:208).

En ese sentido, el Derecho a la Comunicación tiene diversos enfoques. Cees Hamelink (2003) lo considera como un derecho paraguas de otros como el derecho de información, los derechos culturales, de protección, colectivos y de participación, de modo de garantizar condiciones equitativas para todos los actores en el acceso y uso de Internet. Para otro, como Paula Saffon (2007) se trata de un derecho autónomo, vinculado al desarrollo de la sociedad de la información, que garantiza a todas las personas no solo el acceso a la información, sino la posibilidad de producirla y convertirla en conocimiento, un enfoque similar al contenido en la Declaración de la Conferencia de San José de Costa Rica (UNESCO, 1974).

Sin embargo, el Colegio de Periodistas de Chile, entiende el Derecho a la Comunicación como la comprensión más amplia, establecida por el sistema internacional de derechos humanos sobre garantías asociadas a la comunicación como la libertad de expresión, de prensa y acceso a la información, **comprendiendo el derecho de todas las personas no sólo a buscar y recibir información plural, sino también a difundirla por cualquier medio de expresión sin discriminaciones ni sujeción a limitaciones económicas, ideológicas o culturales**, “correspondiendo al Estado impulsar el pluralismo al mayor grado posible, para así lograr un equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público, y también para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios”, (CIDH 2010).

El académico Pedro Santander señala que el “Derecho a la Comunicación” es un derecho que ha emergido en virtud de la necesidad de garantizar a todas las personas no sólo el acceso a la información, sino también la posibilidad de producirla y convertirla en conocimiento, de tener un acceso equitativo a lo comunicacional, de participar y tener cierta incidencia sobre la comunicación social. De este modo, esta expresión forma parte de las nuevas síntesis políticas que han ocurrido en América Latina desde que se logró romper el ciclo neoliberal, y que, entre otros, tienen la particularidad de recuperar derechos sociales y de garantizar nuevos, gracias a la movilización y politización ciudadana” (Santander, 2015: 172).

En resumen, es posible entender el Derecho a la Comunicación como un **derecho humano cuya garantía es base para el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio profesional del periodismo**; que está vinculado a otros derechos como el acceso a la información y a la Libertad de Expresión, y cuyo ejercicio implica garantizar a todas las personas- en condiciones de igualdad- la producción, emisión y acceso a la información y al conocimiento, sin someterse al mercado y permitiendo la libre expresión y participación democrática de la ciudadanía (Olivares; 2020).

Cambio Constitucional para democratizar las comunicaciones

El escenario actual de discusión de una nueva Constitución para Chile ha significado para muchos sectores la posibilidad de establecer como garantía constitucional un anhelo arrastrado desde hace muchos años como es democratizar las comunicaciones. De hecho, el Colegio de Periodistas de Chile en su XV Congreso Nacional realizado el año 2015 en la ciudad de Arica, acordó la necesidad de avanzar en la elaboración de una nueva Constitución vía Asamblea Constituyente donde se consagrara el Derecho a la Comunicación como una urgencia para democratizar las comunicaciones. Este acuerdo fue ratificado por la Orden en sus siguientes dos Congresos Nacionales, llevados a cabo los años 2017 y 2020.

A propósito de este contexto, a inicios del año 2020 nació el Bloque por el Derecho a la Comunicación, articulación que reúne a una serie de medios de comunicación, organizaciones, redes de periodistas y comunicadores, donde participa el Colegio de Periodistas de Chile. Para dicha orgánica el Derecho a la Comunicación debe consagrarse como un derecho inalienable e inherente a todas las personas y como requisito básico para su pleno desarrollo debe ser garantizado y fomentado por el Estado a través de la Constitución y de un nuevo sistema medial, regulado por una ley de medios que permita profundizar su pluralidad, o mediante leyes y políticas públicas que garanticen el pluralismo en las distintas áreas comunicacionales”, (Corte IDH 2015).

Con la consagración del Derecho a la Comunicación a nivel constitucional, se espera que se garantice a la vez la regulación de medios de comunicación permitiendo la creación de un sistema de medios de servicio público, nacional, local y regional, y la generación de condiciones óptimas para el desarrollo y fortalecimiento de medios comunitarios, garantizándose así los **tres sectores de las comunicaciones: públicos, privados y comunitarios**.

De esta forma, el Bloque por el Derecho a la Comunicación, sostiene que el Estado debe garantizar el Derecho a la Comunicación para garantizar un entorno mediático libre, plural e independiente, que debe contemplar elementos como:

- La creación de un sistema medial que se exprese a través de un marco legal que incluya una ley de medios, que de manera eficaz regule la indebida concentración de la propiedad de los medios limitando, para promover el pluralismo.
- La distribución equitativa del avisaje estatal, en especial para medios regionales e independientes.
- Avanzar en políticas que permitan garantizar el acceso y distribución equitativa del espectro radioeléctrico, resguardando su valor como bien público.
- Fomentar la existencia de medios públicos, regionales, locales, comunitarios y de pueblos originarios.
- Garantizar el derecho a Internet como un derecho humano, enfatizando su arquitectura abierta, descentralizada y libre de censuras, bloqueos y restricciones, y garantizando principios de seguridad, privacidad y protección de datos.
- Avanzar en políticas que garanticen el acceso, uso y apropiación de Internet y tecnologías digitales de comunicación e información, grupos sociales y, comunidades excluidas y discriminadas, como las mujeres, localidades rurales, personas con discapacidad, entre otras y otros.
- Se garantice una televisión pública, educativa y cultural.
- Garantizar la existencia de medios de comunicación que tengan en su centro el desarrollo de un periodismo ético, con enfoque de derechos humanos y de género, interseccional y feminista.
- Promover un periodismo que respete los derechos de las mujeres, que no reproduzca la violencia simbólica y que avance por Medios No Sexistas.
- Participación de la sociedad civil en la promoción y ejecución de las medidas para fomentar el pluralismo mediático.
- Protección de la labor de los periodistas ante interferencias ilegítimas mediante la introducción de garantías como los consejos de informativos y la cláusula de conciencia.
- Despenalizar la calumnia e injuria, fortalecer garantías legales para que periodistas y denunciantes (whistleblowing) no sean sometidos a acoso judicial u otras formas de represalia.
- Garantizar la independencia y pluralidad de los organismos que regulan el sector de los medios de comunicación.
- Mayor amplitud del derecho acceso a la información pública frente a restricciones por razones de seguridad nacional.

Constituciones latinoamericanas y derechos en el ámbito de las comunicaciones

En la última década, países de América Latina han vivido procesos de cambios constitucionales; en algunos casos se trata de la redacción de nuevas constituciones y en otros de modificaciones a las constituciones ya existentes, donde se incorporaron derechos en materia de comunicación como una garantía constitucional. Algunos países que avanzaron en estos ámbitos fueron Bolivia, Ecuador y Argentina, en este último caso se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

La Constitución de Bolivia, reconoce expresamente el Derecho a la Comunicación, pero sin definir su contenido o establecer garantías para su ejercicio. En su artículo 106, establece que el Estado garantiza el derecho a la comunicación y a la información; y que los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con producción y difusión de programas educativos plurilingües. Finalmente, se señala que el Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

La Constitución ecuatoriana, señala, que todas las personas, individual o colectivamente, tienen derecho a una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social; el acceso universal a tecnologías de información y comunicación; la creación de medios de comunicación social, y acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico. El artículo 17 señala que el Estado debe fomentar la pluralidad y diversidad en la comunicación: garantiza la asignación de las frecuencias del espectro radioeléctrico, precautelando que "en su utilización prevalezca el interés colectivo"; facilita la creación y fortalecimiento de comunicación públicos, privados y comunitarios; y prohíbe expresamente el oligopolio o monopolio de la propiedad de medios y uso de las frecuencias. En Ecuador se incorporó la figura del "Defensor de las Audiencias", cuyo perfil no está determinado y sólo se establece la obligación de que cada medio de comunicación cuente con uno.

Por su parte en Argentina existe un Ministerio de Comunicaciones, que se encuentra actualmente en proceso de realizar reuniones participativas para la confección de un anteproyecto de Ley de Comunicaciones Convergentes. Asimismo, cuenta con una Defensoría del Público, cuya misión es promover, difundir y defender el derecho a la comunicación democrática de las audiencias de los medios de comunicación audiovisual en todo el territorio nacional.

El Colegio de Periodistas de Chile espera que el proceso de cambio de la Constitución abra la posibilidad para debatir estrategias que permitan democratizar el país y eliminar los enclaves autoritarios/dictatoriales que siguen vigentes y que sostienen las desigualdades en Chile. La propuesta de la Orden se centra en garantizar derechos humanos en materia de comunicaciones que promueva a las y los ciudadanos la posibilidad de desarrollar medios de comunicación y resolver la crisis que enfrentan los medios, con transformaciones de fondo orientadas a desarrollar una institucionalidad para fortalecer las comunicaciones a lo largo de todo el país.



La élite chilena salió en viaje de negocios

Faride Zerán Ch.

Periodista, profesora Universidad de Chile.

Premio Nacional de Periodismo

Todo parece causar sorpresa en el Chile actual. Por ejemplo, la histórica participación en el plebiscito, con más del 50% del padrón electoral votando pese a la pandemia y a una franja electoral confusa y, en general, más bien discreta; el abrumador triunfo del Apruebo, con más del 77% de las preferencias, al igual que la alternativa Convención Constitucional, por sobre un 78%, así como las pacíficas y masivas celebraciones convocadas en distintos puntos de Santiago y del país.

Como si se tratara de cifras, datos, personas sacadas del sombrero de un mago, las escenas que se sucedieron el 25 de octubre último aún tienen a los analistas, líderes políticos y medios de comunicación intentando leer un país bajo lógicas y categorías que en muchos casos siguen desfasadas respecto del país real.

Porque si bien el lugar común de la reflexión tuvo como epicentro la premisa unánime de que se estaba asistiendo a un fenómeno que enfrentaba a la élite con el pueblo, (aunque la palabra pueblo no fue usada sino a través de eufemismos), lo cierto es que el lunes 26 de octubre ya no amanecimos con un país polarizado, como majaderamente se insistía, sino más bien con la evidencia de que un modelo de sociedad determinado le había sido impuesto a todo un país por una minoría que, por cierto, ostentaba un gran sentido de clase.

La pregunta es cómo se produjo esa grieta o desprendimiento del tejido social y cultural, y de qué manera es posible reparar dicha falla, digamos telúrica, para usar una metáfora ad hoc con el país, sin que devenga en sismos de magnitud considerables.

Sin duda, hay muchas explicaciones que clarifican este escenario, aunque de manera reiterada ellas provengan de la misma élite y desde sus medios masivos que controlan sin contrapeso, léase diarios, canales de televisión y radios, a través de los mismos columnistas, similares invitados y pautas periodísticas.

La ausencia de diversidad de rostros, argumentos, colegios y barrios en los debates de los medios sigue siendo escandalosa.

Ello explica también el resultado de un estudio, "Percepciones sobre desigualdad en la élite chilena", elaborado por Unholster, el Centro de Gobierno Corporativo y Sociedad de la Universidad de los Andes y el Círculo de Directores, que entre sus conclusiones señala que la élite chilena tiene una visión "idealizada" de la realidad de las personas que viven en las comunas de nivel socioeconómico medio y bajo, "siendo la clase media más pobre y frágil de lo que los encuestados perciben". O bien, que la élite parece desconocer la verdadera magnitud de cómo la sociedad chilena está cambiando, "pues se subestima la diversidad social y de género que hoy se da en los cargos de alta dirección en las principales empresas de Chile".

El problema no es sólo que en la burbuja se encuentren los mismos de siempre. Otro factor gravitante es la hegemonía de los grandes empresarios en el control de los medios de comunicación y, por tanto, en la incidencia y contenidos del debate público.

El malestar de la ciudadanía hacia las coberturas informativas de los grandes medios, especialmente ante las movilizaciones sociales, ha sido elocuente. No es un secreto la credibilidad y prestigio del que gozan los medios independientes, comunitarios, o periodistas de investigación que a través de las redes informan en momentos en que la opacidad mediática ha sido evidente, como ocurrió en pleno peak de la pandemia. La frase de que "periodismo es todo aquello que el poder quiere ocultar; el resto es relaciones públicas", en el Chile actual cobra relevancia dramática.

Basta leer ahora el reportaje publicado el 29 de octubre último por el sitio "La voz de los que sobran", donde el periodista Luis Tabilo denunciaba las reuniones secretas del presidente de la República y sus ministros con altos ejecutivos y rostros de televisión en medio del estallido de octubre del 2019. El medio online consignaba una declaración del presidente de la Federación de Trabajadores de Televisión (Fetra TV), Iván Mezzano, firmada el viernes 25 de octubre del 2019 y presentada ante la Asociación Nacional de Televisión (Anatel), sobre la cita ocurrida el sábado 19 de octubre: "Nos permitimos denunciar una práctica inconstitucional y antidemocrática por parte del Gobierno y su ministro del Interior, el que ha citado en el curso de esta semana a todos los directores ejecutivos de medios televisivos a La Moneda, lo que implicaría una clara intervención en la definición de las líneas editoriales y de prensa para cubrir la información de los medios respecto del estallido social que hoy conmueve al país".

Sin duda, la libertad de expresión y la diversidad de medios de comunicación que contengan discursos y miradas plurales son esenciales para medir la fortaleza de una democracia. También para instalar conversaciones que efectivamente enriquezcan y densifiquen el espacio donde se produce el diálogo ciudadano.

De todo esto adolece el Chile de las últimas décadas y así lo han señalado diversos informes internacionales, como el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 31 de diciembre del 2015, que señalaba que, en Chile, "la concentración de

medios en pocas manos tiene una incidencia negativa en la democracia y en la libertad de expresión, como expresamente lo recoge el principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH". Desde su primer pronunciamiento sobre el tema, la Corte Interamericana señalaba que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y reconoció que "los Estados deben intervenir activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación".

En ese contexto, y cuando en el país se debate el Chile del futuro al que aspiran las grandes mayorías, en medio de este debate constituyente, resulta fundamental recordar que mientras los tratados de derechos humanos exigen que los Estados adopten medidas para prohibir restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión, la Constitución de 1980 sólo prohíbe el establecimiento de monopolios estatales de los medios de comunicación, y no se refiere a los privados.

Corregir esta distorsión que atenta contra el derecho a la comunicación y la libertad de expresión representa todo un desafío y una gran oportunidad no sólo para que nuestras élites conozcan el país profundo o para que los gobiernos de turno no intenten coartar la libertad de expresión. También implica que cuando se diseñen políticas públicas, los ministros de turno no se sorprendan cuando ellas fracasen al estrellarse con el Chile real.



UNA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA CHILE

Eduardo Contreras M.
Abogado de Derechos Humanos

Cuando se habla sólo de “Constitución Política” se omite el resto de su definición porque en rigor se trata de la “Constitución Política **del Estado**” y sólo así puede entenderse adecuadamente la fundamental importancia de este texto jurídico para la vida de todas las personas que habitan una determinada nación.

Se trata nada menos que del conjunto de normas jurídicas que regulan las características, funciones, derechos y deberes del Estado para con los ciudadanos y de éstos para con el Estado. Es decir, es el **conjunto de disposiciones legales que regulan la vida de una nación.**

Y cuando hablamos del Estado, ¿cómo lo definimos, qué es lo que llamamos **Estado**?

Tras años en el tema y en muy diversos escenarios, escuchando atentamente a prestigiosos maestros de las ciencias jurídicas y a dirigentes políticos de diversas ideologías, me quedo con la definición que me ha parecido siempre la más sencilla y exacta de todas y es la que hace ya muchos años en una clase en la Universidad de La Habana le escuchamos a un profesor de Derecho venido desde la que entonces era la Unión Soviética. Así lo definió:

El Estado es “**la organización política de la sociedad**”

De modo que una Constitución Política es el conjunto de normas jurídicas por las que debe regirse una determinada sociedad humana. En este caso nuestro país, nuestra nación, nuestra comunidad nacional, la sociedad chilena en su conjunto. Nada es más importante. Es la normativa superior a la cual debe atenerse el conjunto de la legislación nacional.

Naturalmente las características que asuma el texto constitucional está al fin de cuentas determinado por la correlación de fuerzas de clases existentes en un período histórico determinado al interior de la sociedad de que se trate. Es la discusión de hoy en la sociedad chilena. Y así se explica precisamente lo que ha sido la historia constitucional de nuestro país, desde los primeros “Reglamentos constitucionales” hasta la Constitución vigente, cuerpos jurídicos todos en que lo determinante no ha sido precisamente la voluntad popular, la expresión de las mayorías, sino la voluntad de la clase dominante, de la clase dueña del poder. Esa y no otra es la verdad histórica de nuestro país.

Nuestro país tuvo los llamados Reglamentos Constitucionales de 1811, 1812, 1814, la

primera Constitución de 1818, la Constitución del Estado de 1822, las llamadas Leyes Federales de 1826 y las Constituciones de 1828, 1833, 1925 y la actual que es la de Pinochet con algunos cambios.

Lo objetivo es que en nuestro país esos textos han sido siempre los que impusieron los dueños del poder económico. Más allá de episodios temporales tan interesantes como lo fueron la llamada **república socialista** del 4 de junio de 1932 y que duró sólo 12 días y los pocos años de gobierno de la Unidad Popular con el Presidente Salvador Allende, lo cierto es que el poder político lo ha ejercido siempre la burguesía que maneja el poder material y con ello los institutos armados y los medios de comunicación. Es decir, el poder total.

Dicho lo anterior nos referimos entonces a que, por diferentes e interesantísimas razones, la sociedad chilena se encuentra hoy en situación de poder construir por primera vez en su historia un cuerpo de normas institucionales superiores que den forma a una Nueva Constitución Política de nuestro Estado y construirlo desde la ciudadanía. Por cierto, en circunstancias tan especiales, la clase dominante, la burguesía chilena, no se ha descuidado en lo absoluto. Y al efecto sus representantes en el Parlamento que militan en los más diversos partidos - incluido más de uno que en el pasado se haya considerado "de izquierda" - ya establecieron mecanismos de control, como el quórum de los 2/3, que abre lamentablemente la posibilidad que *todo cambiará para que en verdad nada cambie en lo sustantivo*. Ojalá ello no suceda.

En rigor, un pueblo, una nación, una sociedad determinada, se organiza y se da una Ley superior y fundamental a objeto de garantizar la mejor vida posible a los habitantes, al ser humano en concreto. Por lo que resulta esencial que al menos garantice a los ciudadanos sus derechos más elementales como Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Previsión Social, Cultura, sin que las personas se vean obligadas a pagar sumas de dinero para obtener que su organización estatal les garantice esos derechos. No que se los garanticen personas u organismos particulares, privados, a los que deba pagarse un precio por tales servicios.

Por cierto que si una sociedad determinada acepta que, además del Estado, haya servicios privados empresariales que atiendan esas necesidades fundamentales, ello puede ser aceptado. Pero sólo a condición que en cualesquiera situación se garantice por el Estado al conjunto de la sociedad esos servicios y derechos básicos.

Naturalmente que, para poder cumplir adecuadamente, el Estado necesita recursos materiales y de allí la necesidad de garantizar la propiedad estatal de las principales riquezas, industrias y recursos naturales de modo que con la propiedad estatal de los principales medios de producción se garantice que el Estado está en condiciones de poder atender esos derechos.

Esto es lo que explica el fuerte e importante debate político en relación al carácter y contenidos de una Nueva Constitución. ¿Organizamos políticamente a nuestra sociedad dando paso a un Estado que realmente garantice a todos sus derechos elementales o damos paso a un estatuto jurídico que consolide la dominación de las mayorías por una pequeña minoría de privilegiados?

Eso es objetivamente lo que está en juego en nuestro tiempo

PARTICIPACIÓN Y
CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL

PROPUESTA
METODOLÓGICA
UN APORTE
PARA UN DEBATE
NECESARIO

SEPARATA

El actual momento de “Ruptura Constituyente” sólo ha sido posible gracias a la movilización y protagonismo del pueblo. La redacción de la nueva Constitución debería, por tanto, asegurar las condiciones de participación ciudadana y popular que permitan mantener ese protagonismo como una característica de la nueva democracia que se diseñará.

El documento que a continuación presentamos es una propuesta que entrega las herramientas políticas, técnicas y metodológicas para hacer realidad el principio de participación en la Nueva Constitución.

Bajo el entendido de que es necesario vincular a las organizaciones sociales de la ciudadanía a la convención, propone la creación de una Secretaría de Participación encargada de garantizar la presencia ciudadana en los debates, así como los mecanismos que les permitan proponer redacciones a través de las iniciativas populares.

Se incluye también una Guía Metodológica, que recoge experiencia nacional e internacional, que permite que la Convención Constitucional se acerque a la ciudadanía. De modo tal, que las organizaciones territoriales, estudiantiles o sindicales, entre otras, cuenten con vías claras para expresarse en ella.

La Nueva Constitución no debe temerle a la participación organizada de su pueblo, sino que debe ser expresión de ella. Estamos seguros que las propuestas de este documento contribuirán a una Convención Constitucional más participativa, transparente y legítima.

Los editores

PARTICIPACIÓN Y
CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

PROPUESTA METODOLÓGICA
UN APORTE PARA UN DEBATE NECESARIO

Este trabajo es un producto de elaboración colectiva del
Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz.

Sus autores son:

Carlos Arrue Puelma

Paulina López Gallardo

Felipe Droguett Sarmiento

Adrián Prieto Farías

Macarena Godinez Pacheco

Introducción

El proceso constituyente en Chile carece aún de rasgos participativos extra electorales. Se dibuja la opinión ciudadana a partir de las candidaturas en general y el nivel de adhesión que cada candidato concita. Sin embargo, el análisis de los procesos comparados, en particular en América Latina, refleja que la participación ciudadana es un factor a considerar en todos ellos. Hasta la fecha, Chile no detenta un proceso muy distinto al de las experiencias comparadas, por más que se eviten las comparaciones.

En el caso de Colombia, la participación ciudadana incluso es el detonante del proceso de nueva Constitución. Conviene observar además, que en Ecuador, Venezuela y Bolivia, la demanda de nueva Constitución fue la demanda prioritaria de las fuerzas políticas que luego ganaron las presidencias de la república en cada uno de esos países. Ello refleja el nivel de adhesión ciudadana que ella concitó por lo tanto, permite entender la relevancia que la participación tiene.

En el caso de Chile, la participación ciudadana no detonó el proceso ni menos fue puntal del programa político del gobierno de Sebastián Piñera. La nueva Constitución nació literalmente en las calles, como una demanda levantada tras barricadas, marchas y toque de queda y lo que ha sucedido jurídicamente es una ruptura constituyente. La misma se sostiene no solo en la reivindicación de una nueva Constitución, sino el fin de

la Constitución pinochetista como carta deslegitimada.

La expectativa construye la participación y su expresión y estimamos que dicha expectativa irá aumentando a medida que la redacción de la propuesta constitucional se concrete. Así, este proceso de ruptura constituyente avanzará buscando nichos, espacios y formas de incidir también en el debate en la medida que la participación sea resignificada.

Este documento pretende abordar la participación institucionalizada en el proceso constitucional. Lo que busca es explicar modos, intereses y formas de participación ciudadana dentro de la Convención Constitucional y alrededor del mismo. Se trata de “rodear” la convención mediante la participación activa del pueblo, sin complejos ni prejuicios. Ahora bien, lo anterior no solo en una perspectiva propositiva de las instancias populares de participación sino también en el entendido que el proceso constitucional es un proceso político que dialoga y se subordina realmente a las tensiones políticas que vive el país y el sistema político en general.

Objetivos de la participación

La participación en general debe propiciar varias finalidades, complementarias y a paralelas en el proceso constituyente. Incluso, se pueden combinar algunos de

los tipos de participación siguientes:

1. Una finalidad **propriadamente participativa**, derivada del valor que se le asigna a participar, opinar, estar, construir, reconocerse, etc. El valor de la participación permite el encuentro, generar empatías, conocerse, compartir propósitos y establecer diferencias. Es algo en sí mismo.
2. Una segunda finalidad de la participación es moldear los debates e incidir en el curso que tengan el desarrollo de sus contenidos. Se trata de una participación no necesariamente incidente sino más bien una **participación interesada** en direccionar una materia hacia algo más o menos concreto y preconcebido. Es propio de gremios y de carácter más o menos corporativo.
3. La **participación organizativa** consistente en propiciar la participación como una forma de organizar y pronunciarse, buscando posicionar opiniones de temas nuevos o alternativas en temas vigentes. La participación sería más un medio para organizarse que un fin en sí mismo que busque incidir.
4. La **participación con fines políticos** es aquella participación fundada en superar los marcos representativos de intereses determinados y busca sostener posiciones sobre diversidad de temas. Esta participación busca unir y desunir al mismo tiempo, fijar posiciones macros y ordenadoras sobre diversidad de temas. Esta finalidad es de por sí incidente y carece de sentido plantarse si quiere incidir o no.

| Tipo de participación | Actores de esa participación |
|-----------------------------------|--|
| Propriadamente participativa | <i>La gente en general, interesada, motivada, que pretende sumarse a ideales, objetivos, metas, comunidades, etc. Puede actuar por empatía. Valora el escuchar y es orgánicamente amorfa sin sinergias.</i> |
| Participación interesada | <i>Los gremios que resaltan el corporativismo. La defensa del quehacer propio, del sector en que uno labora, estudia, participa. Es una participación interesada, auto centrada, reivindicativo que refuerza o ensalza el propio quehacer y no es necesariamente solidario ni empático. Sindicatos, asociaciones de empresarios, adultos mayores, agrupaciones de usuarios, etc.</i> |
| Participación organizativa | <i>Son personas que propician instancias de participación cuasi-política con el objeto de organizar a la ciudadanía en destacamentos o detrás de ideas preconcebidas. Toman demandas y las transverbalizan.</i> |
| Participación con fines políticos | <i>Es menos frecuente y representa la idea de participar por parte de actores cuyo objetivo excede lo meramente gremial y apunta a cambios estructurales de forma clara. Puede existir en gremios, partidos, movimientos. Su rasgo es plantearse transformaciones. Su objetivo no es organizar, superó ese momento, su objeto es actuar.</i> |

Participación Constitucional

¿Cómo se conecta la ciudadanía con la Constitución? La pregunta es relevante por cuanto no todo saben qué temas son constitucionales y cuáles no. Por otra parte, las personas opinan libremente en general de lo que les interesa y ese interés no necesariamente posee estructura y jerarquía. Tampoco es unidireccional y muchos menos, es coherente en toda la línea pudiendo ser conservador en un aspecto y progresista en otro.

Dicho esto, es importante meditar sobre el modo en que la o el ciudadano se conecta con la Constitución. Para eso, pensamos que podrían categorizarse los siguientes planos **de interés o contacto ciudadano** con la Constitución:

1. **Conceptual ideológico.** Por ejemplo, el concepto de familia, de Estado, de emblema nacional y patria, etc. En los propios fundamentos de la sociedad, estarán aquellos conceptos que se disputarán entre recriminaciones mutuas de anti patriotas, anti familia, etc. Un conjunto de valores estará en juego. La participación acá es clave en el sentido de equilibrar las visiones sobre estos temas en la sociedad, con vocación de mayoría y para reconocer conceptos más allá de las ideas preconcebidas de cada uno. Ceder este plano conceptual por priorizar el enfoque participativo, por ejemplo, en derechos sociales, podría llevar a desequilibrios en temas precisamente de derechos. Sería el caso de los derechos sexuales y reproductivos, pena de muerte y terrorismo. Los actores

interesados serán ONGs, FFAA, Iglesia y afines, universidades.

2. **Los derechos sociales.** La participación corporativa en materia de derechos sociales tiene ventajas, desventajas y también riesgos y es clave que la participación sea concebida en una perspectiva de transformaciones estructurales y no meramente corporativa para expandir y mejorar el texto constitucional. La participación de actores interesados podría moldear el debate, en particular por parte de los representantes corporativos que actuarán como factor de presión. Sin embargo, para el logro de superar el neoliberalismo, deben abandonarse las posiciones gremiales y corporativas y comprender la defensa de los derechos sociales como un todo interrelacionado. De lo contrario, varios actores podrían ser inoculados y/o capturados para frenar otras demandas. Es así como resulta clave entender los derechos sociales y su ejercicio vinculados al debate sobre el financiamiento y el tipo de Estado que debemos tener. Los actores interesados serán fundamentalmente sindicatos, empresarios, comités de vivienda, del agua potable, de la salud, organizaciones estudiantiles, comunidades educativas, agricultores, comunidades rurales, en menor medida pero muy presente, ONGs, etc.
3. **El régimen político y forma de Estado.** La participación en este caso, será más especializada y contribuirá a diseñar modelos que serán ideológicos, pero no necesari-

riamente uniformes en relación a lo que tradicionalmente es izquierda, centro y derecha. Por otra parte, la participación en estos temas tendrá igualmente rasgos corporativos, por ejemplo, los municipios, pero se relaciona con la distribución del poder, lo cual genera una potencialidad transformadora. A este debate, debemos incorporar el componente de democracia participativa y propiciar desde allí, el sumar a más actores. Hay que orientar participación incidente en esta dirección (democracia participativa) y las miradas de la participación política también, incluyendo organismos y organizaciones internacionales. Los actores interesados serían de perfil más institucionalizado y público, ejemplo, municipalidades, que podrían ser coordinados. Puede ser también que se sumen algunas universidades con o sin asociación internacional, el mismo Congreso Nacional y funcionarios asociados desde una perspectiva laboral, como la ANEF.

4. **Rol del Estado.** Será igualmente un foco de participación quizás más especializado, aunque fácilmente podrá ser absorbido como “tema técnico”. Por ejemplo, el debate podría asociarse al Banco Central o la creación de empresas estatales y muchos encasillarán dichas discusiones como temas técnicos siendo que pertenecen al ámbito de modelo de desarrollo. Es imperativo establecer una participación activa en estos temas, siempre y cuando sea contributiva a la resolución del debate a

favor de politizar los contenidos sobre rol del Estado. De lo contrario, si conserva rasgos técnicos, podría diluirse el debate a favor de la subsidiariedad. El componente plurinacional podría ser incorporado a esta dimensión que debe sostenerse sobre la soberanía radicada en el pueblo. La Asamblea feminista plurinacional es una figura referenciable en este sentido, así como centros que trabajan temas indígenas, modelos de desarrollo, sustentabilidad, personas naturales y jurídicas vinculadas a la minería, actores vinculados a temas internacionales y ONGs en particular, centros de estudios vinculados a partidos políticos.

5. **Participación ciudadana institucional.** La participación como derecho y concepto en la futura sociedad será un espacio de debate popular en escuelas, juntas de vecinos, televisión. Muchas organizaciones y personas se organizan con la participación como un fin en sí mismo y querrán que la Constitución consagre instancias de participación a nivel institucional, creando un régimen democrático menos elitizado y al mismo tiempo de personas comprometidas con los destinos del país. Acá resulta fundamental asumir la participación en general como un actor de la opinión pública y no subestimar el valor que puede tener al momento de ordenar y debatir las materias constitucionales. Los CO-SOC en general cumplen este perfil, así como también organizaciones de carácter más transversal.

Tipo de participación

Participación general
 Participación corporativa/interesada
 Participación organizativa
 Participación política

6. **Institucional** – La ciudadanía también ha manifestado interés por un conjunto de instituciones contempladas en la Constitución; Tribunal Constitucional, Ministerio Público y Defensoría Penal, Banco Central, Contraloría General de la República y en general, las autonomías constitucionales. Es importante en este punto, incorporar el debate sobre la institucionalidad en materia de derechos humanos y las reformas requeridas para su transversalización. La participación ciudadana en estos temas es muy importante, en términos testimoniales, mediante estudios etc. y seguramente será un terreno muy poblado por ONGs.

Hay que construir metodologías y miradas para cada actor vinculado a cada plano de actuación.

Planos constitucionales de participación

Ideológico
 Derechos
 Régimen político y forma de Estado
 Rol del Estado
 Participación como opinión pública

Áreas de participación ciudadana

Por Área de Participación entendemos el espacio en que el proceso de participación será realizado, institucionalizado y difundido. Es el resultado de la división de todo el proceso que implica llevar la participación desde la opinión pasando por la articulación, elaboración, transmisión hasta llegar a la difusión. Es el modo de reunir el tipo de participación con el plano de interés ciudadano. Estas áreas se pueden identificar de acuerdo a ciertos rasgos que permite diferenciarlos claramente tales como entorno organizativo y vía de expresión.

El entorno organizativo inicial se centra fundamentalmente en la realización de actividades y desde donde se convoca al debate de forma originaria. Habiendo una instancia o espacio convocante propiamente tal, hemos identificado como primer área el territorio o la organización, que es donde se inicia el debate participativo. En consideración al trabajo de la Convención como tal, hemos identificado la Secretaria de Participación como el entorno de la segunda área. No es el espacio donde la participación se construye y se presenta sino más bien el lugar donde la participación tendrá cabida institucional y será procesada. En tercer lugar, los medios de comunicación juegan el rol de difundir los planteamientos que la participación promueve, desde medios propios, en caso de tenerlos, como desde otros medios.

1. **Territorial/Organizacional**
 –. Serán espacios muy disputados pudiendo incluso confrontarse en

busca de anular la validez de otros ámbitos. Tales expresiones deben superarse y abrir paso al pleno reconocimiento de todas las instancias por cuanto pueden influir en la formación de opinión pública y para organizar focos de resistencia a favor de la defensa de los que eventualmente la Constitución logra concretar. Así las APC, los Cabildos y cualquier otra instancia de organización popular debe cautelarse, sea en el territorio o en la organización social (entendido en todos sus formatos, estudiantil, sindical, comités, agrupaciones, etc.). Acá el propósito es alojar la opinión donde se origina aprovechando de educar, organizar con intención organizativa de largo aliento, pensando en la época post constitucional.

2. **Institucional** - A través de la secretaría de participación de la Convención Constitucional, se ingresarán los debates de forma organizada. Es una participación accesorio en el sentido que su existencia depende de la Convención y puede ampliar o reducir la esfera de acción participativa de una organización. Es principalmente una participación cuyo foco es constitucional y debe ser un insumo fundamental para incidir en la redacción del texto constitucional.
3. **Medios de comunicación.** Se trata de una esfera de participación incidente y que busca orientar la opinión pública en una dirección. Requiere de mucha interacción e incluso que unir, a través de redes

sociales, la participación con la comunicación de aquello que se hace.

Estas áreas están referidas en el proyecto de reforma constitucional presentado por diputadas y diputados de oposición. Este reconocimiento, sustentado en el derecho a participar, es clave para canalizar la participación popular en el proceso constituyente.

Participación en el tiempo

Por último, la participación puede ser, en términos de tiempo.

1. **Inter constitucional** – Aquella participación propia y acotada al proceso constituyente. Hay que potenciar el sentido temporal de la participación inter constitucional. Darle una connotación constitucional es significarla históricamente y le da un sello refundacional y referenciable por lo cual conviene crear instancias “constitucionales”, “constituyentes”.
2. **Post constitucional.** Se trata de una participación que puede ser continuadora, netamente organizativa y política que persigue trascender el marco temporal del proceso constituyente y expresar como una posición política sostenida con miras a traducir el proceso constitucional en un proceso político.

Conviene añadir, como consideración más fáctica, que la participación también puede ser estratégica o táctica. Si bien no se relaciona estéticamente con los tiempos, concebir un proceso de participación con

una mirada más a largo plazo también podría relacionarse con un sentido más estratégico de participación y sobre todo, con las demandas que se levantan. Lo táctico y estratégico opera en todo momento y definición.

Fines de la participación

Siguiendo con la lógica de participación institucional y el modo de incluir la opinión ciudadana en la Convención Constitucional, ¿qué procesos debe promover la participación?

1. Educar – Se trata de formación para mejorar el planteamiento participativo
2. Presionar – Se trata de hacer reuniones, persuadir y buscar incidir
3. Informar – Se trata de una participación que propenda a socializar los contenidos y materias.
4. Opinar - Se trata de propiciar una participación que busque entregar opinión, solo acompañar, estar presente.
5. Organizar - Se trata de promover la participación invitando a organizar y sumar fuerzas.
6. Decidir -Tomar decisiones respecto de temas relevantes y determinantes para el proceso constitucional.

Estos procesos son complejos, interactúan, no se dan de forma simultánea siempre y muchas veces requieren medidas activas y positivas. Es así como las metodologías que promovamos deben propiciar combinar estos fines.

Chile en Asamblea

Hemos identificado varios procesos e instrumentos políticos de participación en el proceso constituyente, todos ellos inter constitucional y en algunos casos, son más bien para-participativos. Es decir, son instrumentos que se sostienen en la vinculación y participación ciudadana y se destacan por ese rasgo, sin embargo, se acompaña de un activismo y de una movilización ya que, de lo contrario, no resulta la promoción del instrumento. Su objetivo es, mediante un respaldo popular, significar ciertas demandas al estilo de No más AFP o la gratuidad de la educación, pero, en este caso, acotado a demandas constitucionales valiéndose de la participación para validar el instrumento

Estos instrumentos podrían ser de gran utilidad para demandar ciertos puntos esenciales o sensibles para la población y darle carácter de centralidad. Es así como no basta la sola reunión de los participantes sino la elaboración de un pliego o una demanda que aglutina esa participación y la pone en movimiento.

Tratándose entonces de instrumentos que desafían el quehacer de la Convención, no necesariamente hablamos de promover acciones contrarias al quehacer de toda la Convención sino de promover posiciones que incluso pueden estar discutiendo. Puesto de esta manera, hablamos de instrumentos que desafían la Convención desde afuera de lo que están debatiendo o desde adentro, promoviendo una alternativa en particular. De

la misma manera, incluso concebimos la posibilidad de que mediante la participación, pueden ser emplazados los representantes toda vez que en su condición de tal, deben rendir cuentas de su quehacer. Todo lo anterior constituyen acciones concretas de la idea de “Chile en Asamblea”.

Hemos identificado y propuesto los siguientes instrumentos:

1. **Iniciativa ciudadana** – Se trata de una forma de presentar propuestas, temas o planteamientos en la Convención que podría tener uno de los siguientes propósitos:

- Formular una propuesta temática que no está siendo abordado.
- Entregar una posición respecto de una materia. En este caso, hay que distinguir dos situaciones.

1) Aquella en que esta entrega tuviera un carácter de obligatoriedad para la Convención. Ello sería por efecto de una normativa reglamentaria que hiciera posible y obligatorio la recepción de “Iniciativas Ciudadanas” mediante su incorporación a la Convención.

2) Aquella que forzará un cambio procedimental en el modo de tomar decisiones. Por ejemplo, una especie de voto ciudadano adicional de cierto peso para inclinar la balanza en una cierta dirección, igualmente considerado en el Reglamento. Cierta número de firmas, equivale a cierto número de votos o derechamente que un cierto número de votos signi-

fica que se tuviera que reconsiderar temas procedimentales tales como el quorum para tomar decisiones.

Cabe señalar que la iniciativa ciudadana que no tuviera efecto jurídico o político sería de escaso o nulo interés constitucional. De manera que no estamos hablando de una propuesta de valor consultivo sino de incorporar en el Reglamento el reconocimiento de un instrumento de este tipo y otorgarle valor jurídico en el proceso de debate de la Convención.

En nuestra opinión, y a mayor abundamiento, debiera existir el voto ciudadano como traducción de la iniciativa ciudadana, que permita que en una materia pudiera expresarse una opinión a través de un número determinados de firmas. En ningún caso ello implica obligar a la Convención y sus miembros a tomar una u otra decisión. Se podría incluso, fijar las materias o la instancia en que se traduce esa iniciativa en un voto o votos. Para activar o iniciar la iniciativa ciudadana, debe cumplir se algún requisito de formalidad, por ejemplo, solicitar un formulario.

2. **Revocación constituyente** – Consiste en habilitar un procedimiento de revocación del constituyente por causales específicas. Se trata de reunir de firmas que revoca el mandato constituyente a un o una delegada de forma definitiva. Sus causas podrían ser, por ejemplo, conflicto de interés no declarado;

por incumplimiento reiterado de normas de transparencia; por emplear métodos de relacionarse con sus colegas reñidos con el Código de Ética, por no pago de pensiones alimenticias, y una lista acotada que persigue velar por la transparencia de los convencionales, pero en ningún caso puede operar en relación a sus votos. Igualmente, para que tenga valor jurídico, debiera estar contenido en el Reglamento con un procedimiento formal asociado.

3. **Rendición de cuentas** – Se trata de que los convencionales deban rendir, por establecimiento legal o reglamentario, cuentas de su quehacer; *accountability* por su mandato. Periódicamente debe dar cuenta de sus votaciones, actuaciones y acciones ante quienes lo o la eligieron. Así, por ejemplo, una vez por semana se reúne con organizaciones o ciudadanos para dar cuenta de su actividad. Forma parte de esto, la rendición de sus propias cuentas personas financieras, en caso de existir apoyo económico estatal y rendición de sus reuniones. Ello involucra una relación directa con su electorado y es un mecanismo de participación directa entre la ciudadanía y los integrantes de la Convención. También debiera establecerse vía Reglamento.

4. **Televisación de sesiones** – El principio de publicidad de los actos y transparencia recomienda la tele-

visación de todas las sesiones de Comisión y Plenaria de la Convención. Ninguna sesión debe ser secreta dado que no se justifica. El trabajo de todas las comisiones debe ser accesible en vivo y en forma grabada para revisar con posterioridad la sesión. La información que es televisada debe informar de los presentes y ausentes en cada sesión, hora de inicio y término y objeto de la sesión a simple vista. La misma debe considerar lenguaje de señas.

5. **Estatuto de Transparencia Convencional** – Las personas que integran la Convención deben ser sujetos de control del Consejo de Transparencia y las leyes que regulan la transparencia. De igual modo que las leyes que regulan el lobby, conflicto de interés y normas semejantes, a los y las convencionales deben ser aplicadas dichas normas para fortalecer la transparencia de la Convención y emplear lo que actualmente se encuentra vigente. En este sentido, la información debe estar disponible para la ciudadanía en relación a las reuniones sostenidas y el detalle patrimonial de cada uno y una.

Métodos posibles y sugeridos

Para el caso del trabajo concreto en cada área de participación, se sugiere el uso de los siguientes métodos:

Área Territorio / organización

Sesiones de formación cívica: Espacios que tienen por objetivo brindar herramientas para la discusión constitucional en el territorio u organización. Tendría que considerar al menos una guía básica de conceptos constitucionales y una introducción a los planos de interés ciudadano, los cuales serán ordenadores para la discusión constitucional. Otra dimensión de estas sesiones podría ser el fortalecimiento de otras habilidades -habilidades blandas, uso de RRSS por ejemplo- que permita el fortalecimiento a largo plazo de estos espacios de organización

Asambleas de discusión constitucional: Establecer un instrumento estándar que considere al menos los siguientes elementos:

- Utilizar los PLANOS DE INTERÉS CIUDADANO, para estructurar el debate
- El uso de CUESTIONARIOS que identifiquen claramente el o los problemas que se identifican y su visión de cómo solucionarlo. Añadir fundamentos y también elementos de diagnósticos, éstos últimos, en términos muy específicos y acotado a lo necesario y evitar el sobre diagnóstico.
- Colocar los acuerdos en ACTAS refrendadas colectivamente.

Área institucional (Secretaría de participación)

Construcción de herramientas para la discusión constitucional: Para una canalización efectiva de la discusión constitucional de base, la Secretaría de participación debería elaborar instrumentos (guía de conceptos para talleres, guías para la discusión) que permitan estructurar el debate y facilitar su posterior sistematización

Presentaciones: Abrir el espacio de la secretaría de participación para la realización de presentaciones. La estructura de las presentaciones debe ser similar al modo de abordar el debate en reuniones, propiciando no sobrepasar los 15 a 20 minutos. Debe asimismo, buscar que la presentación sea realizada en formato documental que puede ser más o muchos más extenso, con mayores argumentos, experiencias compradas o detalles de las propuestas. Se debe resguardar la paridad en la realización de presentaciones

Plataforma de sistematización: crear y contar con un sistema que pueda sistematizar la información y opinión que se vaya generando para referenciar el trabajo e interconectar todas las organizaciones y redes de trabajo. Debiera profesionalizarse esta plataforma con el objeto de validar el trabajo e incrementar la credibilidad, confianza y legitimidad del proceso constituyente en general siendo un elemento de vital importancia con miras a fortalecer el proceso por su capacidad de realizar la participación y, por ende, hacer más eficaz y de mayor peso las opiniones elaboradas

| Área medios de comunicación | |
|--|---|
| <p>Creación de plataformas en RRSS: La difusión del proceso de participación es vital para realzar su importancia en el proceso constitucional. Por lo mismo se deben propiciar los espacios de difusión a través de Redes Sociales de las discusiones y espacios de formación en el territorio u organizaciones sociales.</p> | <p>Creación de espacio de comunicación institucional: Se debe contar con un espacio de comunicación institucional transversal que permita la difusión nacional de las diferentes actividades de participación a nivel de base y a nivel institucional</p> |

Tabla de términos

| Plano de interés ciudadano | Tipo de participación | Áreas de participación | Instrumentos políticos de participación |
|--|---------------------------------------|----------------------------|---|
| Conceptual/Ideológico | Participación como práctica | Territorial/Organizacional | Iniciativa ciudadana |
| Los derechos sociales. | Participación interesada | Institucional | Revocación constituyente |
| El régimen político y forma de estado. | Participación con fines organizativos | Medios de comunicación | Rendición de cuentas |
| Rol del Estado. | Participación politizada | | Televisación de sesiones |
| Participación ciudadana institucional | | | Estatuto de Transparencia Convencional |
| Institucional | | | |

Propuesta metodológica para participación ciudadana en el proceso constituyente

El Pueblo en la Convención Constitucional.

Una manera de rotular la forma en que el pueblo se organiza para proponer, participar y opinar organizadamente es a través de Cabildos. Este término, “cabildos”, se usará en forma genérica y no específica a continuación, pudiendo la metodología explicada ser aplicada a cualquier forma de denominación de deliberación organizada, tales como Asambleas, Foros, talleres, etc. La denominación depende del énfasis que los convocantes quisieran darle a la reunión y el proceso y el significado que le quieren impregnar a su debate. A nosotros nos parecen todos igualmente válidos y para evitar erróneas interpretaciones, lo que exponemos sirve para posibilitar un debate en cualquier instancia que tenga por objeto entregar opinión e insumo participativo con el propósito de incidir en el debate de la Convención, cualquiera sea su denominación, siempre que tenga esa pretensión que se acaba de explicitar.

¿Cuál es el objetivo de los cabildos en el contexto del proceso constituyente?

En general, se trata de educar; presionar, informar, opinar, organizar, pero en términos más concretos, los cabildos son la instancia socialmente organizada y constituida para instalar en la Con-

vención Constitucional una opinión de quienes participan del Cabildo. Quienes lo hayan hecho, por los motivos y los puntos de interés ya esbozados, concretan, en esta instancia de participación, una opinión. Esta opinión, para ser recogida por la institucionalidad, que es lo que buscamos, debe hacerse con el objeto de profundizar un efecto en el debate de la normativa que contendrá la nueva Constitución. Esta voluntad de incidencia es el rasgo fundamental de esta instancia que denominamos “cabildo”. Ahora bien, eso no invalida la instancia que no busca incidir y que se constituye igualmente en un evento participativo. Sin embargo, de lo que se trata aquí, es cómo incidir en el debate constituyente mediante la participación. Conviene recordar que en el proceso constitucional colombiano, se recogieron formalmente 120 000 propuestas de la participación ciudadana.

En la práctica, esta voluntad de participación e incidencia institucional subyace en la idea de “rodear” la Convención Constitucional.

A continuación, ofrecemos una propuesta metodológica general, para todos los tipos de participación planteados en este documento, que, sin embargo, tiene la cualidad de poder adaptarse a distintas circunstancias a instancias independientemente, como dijimos, de su denominación.

La participación **institucional** se materializa mediante la creación de una Secretaría de Participación que habría de tener la Convención Constitucional que

debe ser establecido en el Reglamento. Dicha Secretaría podría contar con una plataforma de participación individual, o plataformas colectivas para incorporar las discusiones realizadas en los cabildos. Dicha plataforma sería la vía de ingreso del Cabildo a la interacción con la Secretaría de Participación y la Convención misma. Sería el lugar donde se deposita los acuerdos de los “cabildos” que se organicen a nivel **Territorial/Organizacional**. Finalmente, mediante la participación **comunicacional** se difunde lo que se hace ojalá de la manera más¹ homogénea posible y, por ende, fácil de sistematizar, lo cual agrega valor a las propuestas y planteamientos.

Definiciones previas del proceso de participación institucionalizada

Cabe destacar el informe técnico emitido por el Departamento de Sociología de la Universidad Alberto Hurtado de fecha 28 de noviembre de 2019 de análisis metodológico de las asambleas ciudadanas desarrolladas a partir del estallido social de octubre de 2019. Este documento entrega luces y un diagnóstico preliminar de la observación y análisis de cabildos de ese momento.

Es así como **proceso de participación comienza cuando el cabildo se organiza y se convoca** a nivel territorial/organizacional. Es importante reiterar que la clave es la auto convocato-

¹ <http://sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/sites/16/2019/12/Informe-1-Analisis-de-cabildos-1.pdf>

ria desde los territorios y las organizaciones porque permite llegar a más espacios y de forma más rápida, propiciando una participación sistematizada pero menos rígida en la convocatoria. Las ONGs y redes semejantes no podrían competir con la posibilidad de auto convocatoria. Tratándose de organizaciones como tal, es decir, estudiantiles, sindicales, ambientales, o sea, aquellas que se reúnen por un fin o causa común determinada, claramente el punto de inicio es ese interés que los une, cuestión que se debe considerar para la convocatoria constitucional, sea para refirmar su convocatoria en función de ese interés o para diversificar dicha convocatoria y realizar un debate menos corporativizado. Todo esto es previo al debate mismo y su definición anticipada es relevante para la transparencia de la deliberación.

En algunos casos, la convocatoria podrá ser explícito sobre el tipo de participación, por ejemplo, un cabildo sobre educación por parte de estudiantes, y en otros casos, más ambiguo y amplio, como asambleas territoriales convocadas para discutir todo y en las que los énfasis de los puntos abordados dependerán del debate mismo. En algunos casos, se propiciarán ciertas conclusiones y en otras, no. Esto no tienen por qué inquietar ni mucho menos ser considerado como una incidencia negativa que cercene o limite el debate.

Dada la situación de pandemia de Covid-19 se deberá establecer cabildos remotos y presenciales. No obstante, la metodología es similar con algunas precisiones o distinciones.

Una vez definido el carácter del debate, es decir, quién convoca, dónde, con qué finalidad, se deben considerar las especiales circunstancias de algunos, definiendo si se suman al debate citado o si se convoca exclusivamente a ellos.

Es así como para la participación interconstitucional existen diversos grupos humanos cuya participación resulta importante para el proceso y que tienen ciertas particularidades:

1. **Adolescentes:** resulta relevante la participación de adolescentes por los siguientes motivos. En primer lugar, porque como parte de la autonomía progresiva de las niñas, niños y adolescentes, es relevante recoger la opinión de ellos y hacerla incidente. Luego en un orden simbólico, y político se debe relevar que la revuelta popular de octubre se inició, gracias a la movilización contra el aumento del pasaje del metro de Santiago, liderado por estudiantes. En tercer lugar, es parte del proceso de educación cívica y resulta necesario formar un pueblo consciente. En cuarto lugar, y por último, es un grupo objetivo que podría votar en el plebiscito de salida, con una alta capacidad de movilización de masas, variable fundamental para cautelar una debida participación incidente en el proceso constituyente.

Respecto de su forma de participación, idealmente sería en establecimientos educacionales en el marco de debates de la comunidad educativa y a instancias también, de sus

propias organizaciones de masas que deben ser reconocidas a este efecto. Es un debate que podría, asimismo, producirse o concebirse gestionado por los propios estudiantes.

2. **Adultos mayores:** son un grupo que participa en las urnas y en un proceso de formación, educación y participación previo, resulta necesario en esta etapa, tanto para aumentar la diversidad en la participación como educar en este momento histórico decisivo para Chile. En este grupo de personas, hay muchas mujeres y existen diversas organizaciones en que participan, no solo las de carácter corporativo como de pensionados. Es el caso de las Juntas de Vecinos, por ejemplo. Respecto a este punto resulta relevante señalar que pueden existir barreras digitales para los adultos mayores, por lo que se debe pensar e implementar formas y medidas para facilitar el proceso participativo. Se podría sugerir participación en conjunto con niñas, niños o adolescentes para un aprendizaje colaborativo y una experiencia integrativa.

3. **Personas con discapacidad.** Para personas que viven con alguna discapacidad resulta necesario implementar medidas con el objeto de facilitar para su participación plena.

No es posible establecer reglas generales por cuanto las posibilidades de participación y las necesidades dependen de la realidad concreta de cada persona que vive en una

situación de discapacidad. Se sugiere considerar entonces, en primer lugar, con el objeto de facilitar la participación, considerar temas como acceso, comunicación e integración al debate. Por otra parte, es importante contactar y apoyarse en organizaciones relacionadas con la discapacidad, conocer sus planteamientos y criterios, así como organismos estatales creados con el propósito de trabajar con personas en situación de discapacidad, tal como el Servicio Nacional de Discapacidad. Reiteramos que el criterio de integración también se puede considerar para hacer actas u asignar otras responsabilidades.

Secuencia de hechos

- ❖ **Convocatoria:** Se realizará una convocatoria para el cabildo señalando la plataforma a utilizar o el lugar y hora de reunión, presencial o remota, temáticas y organizadores.
- ❖ **Organizadores.** Grupo u organización de personas que convocan el cabildo.
- ❖ **Número de participantes.** Se recomienda que no sean más de 15 persona con el fin de que la participación sea fluida y todas y todos puedan intervenir. Si hay más se podrán dividir en dos grupos y se deberá designar el secretario o secretaria por grupo y moderadores o moderadoras por cada grupo.
- ❖ **Instrucciones de inicio.** Al iniciar el cabildo los organizadores se presentarán brevemente, así como las y los asistentes. Se elegirán o designarán a quienes asuman los roles de moderadores y secretaria o secretario. Se señalará la estructura de discusión y el tiempo de intervención que tenga cada uno por ronda.
- ❖ **Elegir moderador o moderadora.** El grupo deberá designar un moderador o moderadora que tendrá como objetivo controlar los tiempos de intervención de manera rigurosa, así como evitar o controlar las interrupciones. Cada persona debe ser debidamente escuchada y la conversación no debe ser cooptada por unos pocos. Se recomienda que las intervenciones no duren más de 3 minutos con el fin de que todas y todos logren participar efectivamente. Se puede establecer también que el número de intervenciones sean dos.
- ❖ **Elegir secretario o secretaria de actas.** Se deberá designar una o dos personas que redacten el acta de la discusión por tema o temas que irán a la Convención, la que sistematizará la información, preferencialmente de modo reglamentario.
- ❖ **Discusión.** Se establecerá la estructura y por cada plano de interés (si se abordan todos). El tiempo y número de intervenciones puede ser total o por cada plano que abordará. Ello debe ser a lo menos abordado

al inicio pudiendo ser modificado dependiendo si existe más o menos tiempo.

Materias a tratar

Se pueden tratar todos o un grupo de temas. (se deberán establecer en la convocatoria). Sugerimos emplear los planos de interés propuestos como estructura general para evitar una sobre corporativización del debate o una reducción innecesaria, pudiendo ser, como se ha dicho, uno, varios o todos los planos. Así, por ejemplo, si se quiere debatir el agua como derecho, se puede escoger el agua como derecho social dentro de los planos de interés, sumado al plano de interés sobre rol del Estado a lo menos.

1. Conceptual ideológico
2. Rol del Estado
3. Los derechos sociales. (uno, varios o todos).
4. El régimen político y forma de estado
5. Participación ciudadana institucional
6. Reformas institucionales

- ❖ **Acta.** Finalmente se redactan los acuerdos, se lee el acta y se vota si están de acuerdo. El acta debe ser redactada por quienes fueron designadas y designados al efecto, pero los acuerdos deberán aprobarse colectivamente. Los acuerdos deberán plasmarse en un documento que será enviado a la institución encargada de la sistematización de la información para una participación

ciudadana incidente y activa. El acta debe tener la identificación de las y los participantes.

Finalmente, conviene indicar que cada debate tendrá algo específico y siempre habrá circunstancias que modifican nuestra teoría. Por ese motivo, nuestra pretensión es contribuir a estructurar el debate. Como señalamos, en Colombia hubo 120 000 propuestas recogidas del debate participativo al calor de la realización de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, muchas propuestas y muchos debates no significan que sean eficaces, pudiendo generarse una merma en el sentido de participar sino se logra sistematizar adecuadamente para darle más valor y fuerza. Esa sistematización solo es posible en la medida que el proceso mismo sea susceptible de ser sistematizado mediante ciertas uniformidades presentes a lo largo del proceso. De eso se trata, de darle fuerza e incidencia a la participación del punto de vista de su impacto constitucional.

Chile llega a una nueva etapa que debemos mirar con esperanza y convicción. Al mismo tiempo, cifrar todas las expectativas de una nueva vida en el proceso constitucional abstrayéndose de las contradicciones inherentes al proceso político que vivimos, sería un error. Quienes hoy tienen el poder hegemonizado, no lo cederán gratuitamente siendo vital la organización a nivel popular y la capacidad del movimiento popular de articular opiniones con un horizonte de cambios construido en común. El gremialismo y la auto centralidad hará más difícil llegar a ese Chile nuevo.

**La unidad del pueblo, lo hará
libre y permitirá una lucha más
fructífera por un nuevo sistema
político, económico y social justo
y humano.**

Introducción al libro
El problema racial en la conquista de América y el mestizaje
 de Alejandro Lipschutz
 10 encuentros y 10 encuentros locales



ICAL

Introducción al libro
Quinta y sexta y otras formas de democracia
 de Alejandro Lipschutz
 10 encuentros y 10 encuentros locales



ICAL

Introducción a la lectura de Gramsci en clave Latinoamericana



Expone: Gerardo Fernández, Gonzalo Jara y Gonzalo Suardes

| | |
|--|--|
| 10 de septiembre: Historia del pensamiento del Gramsci y Gramsci en Chile (Gonzalo Jara y Gerardo Fernández) | 17 de octubre: El socialismo del Gramsci (Gonzalo Suardes) |
| 14 de octubre: Gramsci y la cultura (Gonzalo Suardes) | 21 de octubre: Gramsci y la cultura (Gonzalo Suardes) |
| 18 de octubre: Gramsci y la cultura (Gonzalo Suardes) | 4 de noviembre: Gramsci y la cultura (Gonzalo Suardes) |

ICAL 18.30 horas www.ical.cl

Convención Constitucional y participación popular
 Martes 26 de abril, 18.30 hrs.





ICAL

ESCUELA DE VERANO
ICAL
 REVUELTA: PROCESO CONSTITUYENTE Y PARTICIPACIÓN POPULAR

ICAL

A 50 años de la victoria de la Unidad Popular: Allende vive



ICAL

CONFERENCIA
"MUNDANDO LA CONSTITUCIÓN ECONOMÍA DEL PAÍS"
 martes 20 de marzo de 2021, 18:30 hrs.





ICAL

ICAL | 37 años
PRIMEROS MAURIZAMOS EN AMÉRICA LATINA
 los casos de Lipschutz y Mariátegui



ICAL

Los inicios de un marxismo latinoamericano: el dilema de José Carlos Mariátegui



ICAL

diálogos en pandemia **ICAL**
PROCESO CONSTITUYENTE la participación de los pueblos indígenas

ICAL

ICAL



ICAL

El Instituto Alejandro Lipschutz, permanentemente desarrolla actividades de interés social y político, con el objetivo de aportar a la discusión nacional y al fortalecimiento del pensamiento crítico. Entre otras actividades, destacan nuestros cursos, seminarios, coloquios, escuelas, lanzamiento de libros y publicación de propuestas sobre temas de actualidad. A las versiones grabadas de muchas de estas actividades se puede acceder a través de nuestra página web: www.ical.cl o en nuestra página de facebook