

# UNA CONSTITUCIÓN PARA CHILE///

# LIBERAL & DEMOCRÁTICA



**Valentina Verbal Stockmeyer/ Lorena Recabarren Silva / René Núñez Ávila**

Santiago, 23 de mayo de 2016

## **SOBRE LOS AUTORES<sup>1</sup>**

**Valentina Verbal Stockmeyer** es historiadora. Licenciada por la Universidad de los Andes y Magíster por la Universidad de Chile. Docente en el Departamento de Formación General de la Universidad Viña del Mar. Directora de Investigación de Horizontal e integrante de la Comisión política de Evópoli. Integrante de la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos.

**Lorena Recabarren Silva** es abogada y licenciada en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster y Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Docente en las escuelas de Ciencia Política de la Universidad Católica y Universidad Diego Portales. Directora Ejecutiva de Horizontal e integrante de la Comisión Política de Evópoli. Integrante de la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos.

**René Núñez Ávila** es abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Docente del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Autor de diversas publicaciones en materia Derecho Procesal Civil y Penal. Colaborador de Horizontal.

---

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios de Ignacio Briones, consejero directivo de Horizontal y Decano de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez; y a Diego Aguilar Izquierdo, Coordinador de Evópoli Profesionales.

## INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso constitucional en curso, el gobierno de la Nueva Mayoría ha convocado a la ciudadanía a ser parte de una etapa de participación que contempla la realización de encuentros locales autoconvocados, cabildos provinciales y regionales, entre el 23 de abril y el 6 de agosto del presente año<sup>2</sup>.

Bajo este contexto, el presente documento apunta a enriquecer el debate en desarrollo, dando cuenta de nuestra visión respecto de la Constitución que queremos para Chile. Desde Horizontal, comenzamos una intensa reflexión en torno a este tema hace ya dos años. Fruto de ese trabajo, es que hoy podemos ofrecer una aproximación seria y responsable, respecto de aquellos elementos que creemos debiesen inspirar la Carta Fundamental de nuestro país. Ya a mediados del 2014, Hernán Larraín Matte —en ese entonces, Director Ejecutivo de Horizontal—, resumía bien nuestro planteamiento al hablar de: “Una Constitución mínima para una democracia máxima”. Es decir, una Carta “que se limite a establecer las reglas, derechos y libertades que hacen posible una política democrática”<sup>3</sup>.

El propósito de este documento es explicar de manera sencilla esta visión minimalista de Constitución, que consideramos tiene dos características simultáneas: es liberal y democrática. Liberal, porque busca limitar el poder del Estado en favor de la libertad personal. Y democrática, porque apunta a fijar principios de neutralidad y reglas del juego fundamentales, que faciliten la deliberación entre las diversas fuerzas políticas del país.

Lo haremos mediante un acercamiento al concepto de Constitución mínima (apartado 1), a algunos principios claves (apartado 2), a los derechos fundamentales (apartado 3), y a las reglas del juego en materia orgánica, es decir, a las instituciones constitucionales (apartado 4).

---

<sup>2</sup> Esta etapa contiene tres niveles: a) local o de encuentros autoconvocados, que se efectuará entre el 23 de abril y el 23 de junio; b) provincial, que tendrá lugar el día 23 de julio; y c) regional, el 6 de agosto. Luego de estos niveles, viene una fase de síntesis de las llamadas *bases ciudadanas*, la que, de acuerdo al cronograma fijado por el gobierno, debería concluir en el mes de octubre de este año. Según ha informado la prensa, estará definitivamente a cargo del Consejo Ciudadano de Observadores (CCO).

<sup>3</sup> Hernán Larraín Matte, “Una Constitución mínima para una democracia máxima”, columna de opinión en *El Mostrador* (4 de agosto de 2014).

Una pregunta inicial es la siguiente: ¿por qué defender una Constitución del carácter indicado en el momento actual? En primer lugar, si partimos de la base que hoy existe en Chile un problema constitucional<sup>4</sup> —ya que la Carta que nos rige no genera un consenso fundamental entre las fuerzas políticas mayoritarias—, no cabe duda de que es mucho más fácil avanzar hacia este consenso si se debate en torno a un documento mínimo antes que maximalista. En segundo término, las constituciones mínimas ayudan a la conformación de una vida política menos dogmática y polarizada, previniendo en mucha mayor medida la existencia de quiebres institucionales graves, como el que vivió Chile en 1973<sup>5</sup>.

Lo anterior es así porque las constituciones de este tipo favorecen la deliberación constante: la búsqueda de consensos para avanzar hacia el futuro, antes que la imposición en el presente —de unos en contra de otros— de un determinado proyecto comprensivo. De esta manera, las decisiones de los constituyentes de un determinado momento histórico no amarrarán a las generaciones del mañana, sino que, por el contrario, abrirán el espacio para —desde los elementos esenciales que sí deben estar en una Constitución— hacer del país un proyecto en permanente evolución.

Por último, es importante aclarar que este documento es complementario con el que la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos<sup>6</sup> le presentó al país el 12 de mayo pasado. Lo es, porque aquí no buscamos desarrollar al detalle materias de reforma constitucional, sino a enfatizar algunos aspectos que, desde nuestra particular visión, ayudan a la configuración de una Carta liberal y democrática, a un mismo tiempo.

---

<sup>4</sup> Esta cuestión es tratada *in extenso* por Lorena Recabarren Silva y Valentina Verbal Stockmeyer, *El debate constitucional en Chile. Cuestiones previas* (Santiago: Horizontal, 2015).

<sup>5</sup> Para este tema, ver Arturo Valenzuela, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago: Flacso, 1988). En esta obra, Valenzuela sostiene que la principal causa de la ruptura institucional en Chile de 1973 se debió a la polarización del país como consecuencia de la transformación de un centro político pragmático en uno ideológico, impidiendo, así, el acomodo y la transacción, y, finalmente, el respeto mayoritario por las reglas del juego democrático.

<sup>6</sup> Integrada por dos de los tres autores de este trabajo.

## 1. UNA CONSTITUCIÓN MÍNIMA: LIBERAL Y DEMOCRÁTICA

Es importante considerar que una Constitución mínima es, ante todo, una Constitución liberal. En efecto, el constitucionalismo nacido de las revoluciones *liberales* de los siglos XVIII y XIX, lo que buscó fue limitar el poder del Estado en favor de la libertad de los individuos. En otras palabras, y habiendo sido una respuesta frente al absolutismo —caracterizado por la concentración del poder en la sola figura del monarca—, dicho proceso apuntó a dispersar el poder hacia las personas y las organizaciones que ellas, voluntariamente, crean. La separación de los poderes públicos se entiende *precisamente* como el medio adecuado para aumentar los espacios de libertad individual<sup>7</sup>.

Por supuesto, nada de lo dicho se dio de un día para otro. El constitucionalista italiano Giuseppe de Vergottini señala: “Los *principios* que hizo suyos el Estado liberal son fruto de un proceso formativo secular que ha precedido a las realizaciones constitucionales: las luchas por la libertad religiosa, la función de los Parlamentos, las autonomías municipales tradicionales, las elaboraciones doctrinales encaminadas a limitar el poder absoluto, eran ya patrimonio de la cultura política y jurídica europea”<sup>8</sup>.

Dicho lo anterior, una Constitución mínima es, ante todo, una Constitución *liberal* en el sentido institucional (y no partidista) del término. El problema es que a fines del siglo XIX y, sobre todo, durante el XX, se fue avanzando hacia un nuevo constitucionalismo, asignándoseles mayores funciones a los gobiernos. Éstos dejaron de ser meramente “gendarmes” de las libertades individuales, y se convirtieron en agentes activos de bienestar material. Además, asumieron derechamente funciones de carácter empresarial. Cobra sentido la expresión que

---

<sup>7</sup> Sin entrar en detalles, se habla de una versión madisoniana y continental de Constitución. La primera le pone límites a la soberanía popular, expresada en el Congreso. La segunda tiende a sobrevalorar el papel de la voluntad popular, expresada en las asambleas constituyentes y legislativas. Para este tema, muy interesante es el trabajo de Gonzalo Candia Falcón, “Modelo madisoniano y modelo continental”, en *Mirada Pública. Reforma constitucional* (Santiago: Instituto Res Pública, s/f).

<sup>8</sup> Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004), 218. Énfasis en el original.



dice que, así como el XIX fue la centuria del liberalismo, el XX lo fue del socialismo, aunque en distintos grados<sup>9</sup>.

Ahora bien, ¿en qué sentido una Constitución mínima es, a la vez, democrática? Siguiendo al constitucionalista chileno José Francisco García, lo es al menos en dos aspectos. El primero es que: “La Constitución no busca (ni debe) zanjar las controversias sociales fundamentales”<sup>10</sup>. Esto significa que este documento debe surgir de consensos entre las fuerzas políticas, “y no de la aplicación irrestricta del principio democrático básico (la regla de la mayoría)”<sup>11</sup>. No hay que olvidar que, tal como sostiene el politólogo italiano Giovanni Sartori, la democracia es el Gobierno de la mayoría, pero con respeto de las minorías, al punto que eliminar a las segundas implica “suprimir la soberanía del pueblo”<sup>12</sup>.

Desde nuestro punto de vista, un elemento sustantivo de este aspecto es que la Constitución no debe establecer ideologías políticas particulares, así como creencias religiosas. Precisamente, para evitar la existencia de una Constitución “completa”, los liberales chilenos del siglo XIX lucharon por la neutralidad del Estado en materia teológica, lo que se alcanzará de manera mucho más plena con la Carta de 1925<sup>13</sup>. Dicho de una manera simple, la Constitución es democrática en tanto no da cuenta de proyectos comprensivos específicos (políticos, religiosos, etcétera).

Un segundo aspecto que plantea García es que “la Constitución no es un proyecto acabado o una etapa final”. Un elemento importante de esta dimensión, es que la redacción de una nueva Constitución (o de una reforma sustantiva) no debe ser mirada como “una oportunidad para el cambio radical”<sup>14</sup>. Y si bien el constitucionalismo liberal fue revolucionario —porque, por ejemplo, dividió el poder

---

<sup>9</sup> La revolución mexicana de 1910 es un paradigma inicial de este cambio histórico.

<sup>10</sup> José Francisco García, “Minimalismo e incrementalismo constitucional”, en *Revista Chilena de derecho*, vol. 41, N° 1 (2014), 270.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, 271.

<sup>12</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* (México D.F.: Taurus, 2007), 32.

<sup>13</sup> Pasando por las denominadas *leyes laicas* de 1883 y 1884: cementerios, matrimonio civil y registro civil. Para este tema, ver Ricardo Krebs (editor), *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la Iglesia y el Estado de Chile 1875-1885: seis estudios* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, Vicerrectoría de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1981).

<sup>14</sup> García, “Minimalismo”, 272.

estatal en respuesta a la concentración del mismo en el monarca—, mantuvo muchas instituciones anteriores, especialmente asociadas a la gestión de gobierno (monarcas, en el caso de monarquías constitucionales; presidentes, en repúblicas<sup>15</sup>; municipios, en las ciudades; etc.)<sup>16</sup>.

Creemos, además, que una Constitución no es un proyecto acabado, pues debe circunscribirse a contener las reglas del juego fundamentales de la vida política, desde la cual —a través de múltiples herramientas, como leyes, políticas públicas y acciones de la sociedad civil—, el país va evolucionando. En los términos de García, las constituciones mínimas “buscan establecer un piso institucional mínimo compartido, sobre la base de arreglos institucionales predominantemente orgánicos y procedimentales que, separando adecuadamente y limitando los poderes públicos [...] se establezcan reglas políticas básicas que permitan al proceso democrático tomar el grueso de las decisiones de la vida social”<sup>17</sup>.

Asimismo, es interesante constatar que los cambios de contenido más importantes que se han producido en la historia constitucional chilena (1874 y 2005), han sido el producto de reformas graduales y no de grandes quiebres institucionales<sup>18</sup>. Y aunque algunas veces hayan acontecido los segundos, las reformas han surgido de consensos fundamentales entre las principales fuerzas políticas. De ahí que un concepto asociado al de Constitución mínima —en cuanto democrática— es el de *evolución constitucional*.

En resumen, podemos entender una Constitución mínima de tres formas: a) es una Constitución liberal —al menos, en sentido clásico—, porque apunta a limitar (y dispersar) el poder del Estado en favor de la libertad de los individuos; b) es una Constitución neutral, ya que no busca imponer, desde el Estado, un proyecto comprensivo particular; y c) es una Constitución más bien

---

<sup>15</sup> En el sentido de similares a los monarcas, aunque de duración limitada. Además, por ejemplo, los gobernadores de las diversas provincias americanas ejercían, a la vez, el rol de presidentes de las reales audiencias.

<sup>16</sup> Esto es lo que distintos autores denominan *Constitución histórica*. Para el caso de Chile, ver Bernardino Bravo Lira, *El Estado de Derecho en la Historia de Chile. Por la razón o la fuerza* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996).

<sup>17</sup> García, “Minimalismo”, 273 y 274.

<sup>18</sup> Sofía Correa Sutil, “Los procesos constituyentes en la historia de Chile. Lecciones para el presente”, en *Estudios Públicos*, N° 137 (2015), 43-85.

procedimental, en cuanto no persigue construir de un momento a otro el país, sino que se limita a disponer las reglas del juego para que sean las personas y fuerzas políticas, en el marco del proceso democrático, quienes lo vayan haciendo.

Es importante, adicionalmente, hacer dos advertencias<sup>19</sup>. La primera es que una Constitución mínima no es sinónimo de un *Estado mínimo*<sup>20</sup>, aunque normalmente las cartas de este carácter supongan estados más acotados a los dispuestos en las maximalistas. Un ejemplo extremo pero emblemático de lo segundo, es el de las constituciones soviéticas<sup>21</sup>. Lo cierto es que una Constitución mínima apunta a la conformación de un Estado *constitucional*, que piensa el poder como garantía de los derechos individuales, o de los diversos proyectos de vida que las personas persiguen en la vida social.

La segunda advertencia es que una Constitución mínima no refiere necesariamente la existencia de una Constitución corta (de pocos artículos), aunque generalmente las cartas minimalistas suelen ser mucho más breves que las maximalistas. La Constitución de los Estados Unidos, haciendo la salvedad de que se trata de una Carta federal (los estados mismos poseen textos de mayor densidad), es un paradigma de Constitución mínima que es también breve. Sin embargo, lo clave en el concepto de Constitución mínima no es su dimensión cuantitativa (la existencia de más o menos artículos), sino su aspecto cualitativo, que es el que ya hemos referido en esta sección.

## 2. PRINCIPIOS CLAVES

La sociedad del *antiguo régimen* —que es la que superaron las revoluciones liberales, especialmente en Francia<sup>22</sup>—, era *estamental*. Esto significa principalmente dos cosas. Por una parte, la existencia de estamentos

---

<sup>19</sup> Estas mismas advertencias las realiza Cristóbal Bellolio, *Pinochet, Lagos y nosotros. Ensayos sobre la cuestión constituyente* (Santiago: Debate, 2015), 135 y 136.

<sup>20</sup> En la línea, por ejemplo, de Robert Nozick, *Anarquía, Estado y Utopía* [1977] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012).

<sup>21</sup> En los términos de Sartori, constituyen el mejor ejemplo de “Constituciones fachada” o “Constituciones trampa”, porque: “En lo que respecta a la libertad y a los derechos de los destinatarios de las normas son letra muerta”. Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política* (Madrid: Alianza Editorial, 1992), 22.

<sup>22</sup> En los Estados Unidos no existía, precisamente, una sociedad jerarquizada, lo que facilitó el éxito institucional posterior.



privilegiados: la nobleza y el alto clero<sup>23</sup>. Y por otra, la dificultad del resto de las personas, al menos legalmente<sup>24</sup>, de progresar desde su propia autonomía. Como contrapartida, una de las principales novedades del constitucionalismo liberal es la valoración de las personas como individuos, y no meramente subsumidas en comunidades o nichos sociales.

¿Qué implica lo anterior? Básicamente, que las personas son universos y no partes de un todo mayor; y que, por tanto, tienen derecho a construir sus vidas como mejor les parezca, con la limitación de no atentar contra el derecho equivalente de los demás.

En cambio, bajo el antiguo régimen, las personas no podían elegir su profesión u oficio, ni tampoco vestirse de acuerdo a su propio gusto, sino según el gremio o estamento al que estaban adscritas, y no precisamente por libre elección. Por supuesto, había muchas variantes según los países y las épocas, pero lo cierto es que las personas veían grandes dificultades para desafiar las convenciones asociadas al colectivo en el que les había tocado nacer<sup>25</sup>.

En este sentido, una Constitución liberal se sustenta en un principio esencial, desde el cual emanan los otros: el de *primacía de la persona* sobre las comunidades y el Estado. Esto significa que los entes colectivos deben respetar el derecho de los individuos a construir su vida como quieran, salvo que dañen directamente a otros. Una frase canónica en torno a esta idea fue escrita en 1859 por el filósofo inglés John Stuart Mill: “La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera, en tanto que no intentemos privar de sus bienes a otros, o frenar sus esfuerzos para obtenerla”<sup>26</sup>. Dicho de otra forma, la primacía de la persona supone, ante todo, poner por delante el principio de *libertad individual*.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, y representando el 5 % de la población, no pagaban impuestos, gozaban de una reserva de oficios y empleos públicos, de fueros de distinto tipo, de acceso a la propiedad rural, etcétera.

<sup>24</sup> Obviamente, la existencia y crecimiento de una burguesía comercial e industrial fue clave para la emergencia revolucionaria del liberalismo, y para que la situación descrita cambie de manera sustantiva, aunque de un modo gradual.

<sup>25</sup> Ver M. S. Anderson, *La Europa del siglo XVIII (1713-1789)* [1966] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994).

<sup>26</sup> John Stuart Mill, *Sobre la libertad* [1859] (Madrid: Alianza Editorial, 1997), 72.

Es importante aclarar que dicha primacía no es sinónimo de egoísmo — como, de modo caricaturesco, suelen señalarlo vertientes colectivistas de distinto cuño—, sino la consideración de que las personas son responsables de la búsqueda de su propio destino. Pero tampoco es egoísmo, porque las libertades individuales —como la de asociación— necesariamente se desarrollan en interacción con otras personas<sup>27</sup>. La libertad, por lo demás, necesita de la cooperación social. El mercado y las organizaciones benéficas son dos espacios que dan cuenta de este hecho.

La Constitución de 1980 —reformada sustantivamente en 1989 y 2005—, adhiere a la primacía de la persona en todo su texto, pero de manera más general en el Capítulo I sobre *Bases de la Institucionalidad*. De hecho, ya el inciso primero del artículo 1º dispone que: “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”<sup>28</sup>. Y el inciso tercero del mismo artículo que: “El Estado está al servicio de la persona humana”.

El proceso de participación ciudadana en curso, en particular los encuentros autoconvocados, propone, en primer lugar, debatir en torno a valores y principios que deberían estar en la Constitución, por ejemplo: amistad cívica, autonomía/libertad, bien común/comunidad, ciudadanía, diversidad, estado de derecho, igualdad, laicidad, multiculturalidad, justicia, solidaridad, subsidiaridad, tolerancia, entre otros. Del listado propuesto, solicita elegir los siete que, a juicio de cada participante, son los que deben considerarse en el texto constitucional.

¿Cuáles elegir? ¿Cuáles se adecúan de mejor manera a nuestra propia idea de Constitución?

Derivado del principio de primacía de la persona (libertad personal) —que es necesario defender con fuerza—, creemos en dos principios claves: subsidiaridad y diversidad. Ambos parten de la base que las personas son ciudadanas antes que súbditas. Por el primero, las personas son las principales responsables de su destino y bienestar. Y en la medida de lo posible, no deben

---

<sup>27</sup> A estas libertades, nos referiremos más abajo.

<sup>28</sup> Este principio fue establecido mucho antes, en la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789, como una respuesta directa a la sociedad estamental o de privilegios: “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo podrán fundarse en la utilidad pública” (artículo I).

depender del Estado, salvo que sean vulnerables, y requieran de políticas sociales focalizadas. El segundo es uno de los grandes resultados de una sociedad abierta o liberal. El punto es que cuando la diversidad se convierte en principio, deja de ser un simple hecho para tolerar, y se convierte en una realidad para valorar.

¿Qué es el *principio de subsidiaridad*? Su aplicación supone una adecuada articulación de los órganos públicos, entidades privadas e individuos. Esto es así, porque —en su *dimensión negativa*— la subsidiaridad implica que “las sociedades más grandes no pueden absorber a las más pequeñas ni quitarles sus tareas propias cuando éstas las cumplen satisfactoriamente”<sup>29</sup>. De hecho, se aplica también en materia de descentralización<sup>30</sup>.

Pero el concepto de subsidiariedad tiene también una *dimensión positiva*, que se vincula al rol activo que debe tener el Estado respecto de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social o material, especialmente cuando se trata de los niños y los pobres.

Derivado de lo anterior, la relevancia de la focalización puede justificarse a través de dos criterios principales: a) por la ecuación entre recursos y necesidades: los primeros son siempre limitados y las segundas, ilimitadas, de modo que se hace imprescindible priorizar la asignación de los recursos públicos; y b) porque —a la inversa— la intervención “universal” del Estado, tiende a restringir la libertad y diversidad de prestaciones sociales desde el mundo privado: mercado y sociedad civil. Esto último lo hemos visto en Chile con la reforma educacional, tanto a nivel escolar como universitario, dónde una mayor intervención tiende a restringir la libertad individual y a homogeneizar a las personas y grupos sociales<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Hugo Herrera, “Notas preliminares para una lectura no dogmática del principio de subsidiaridad”, en Pablo Ortúzar (editor) y Santiago Ortúzar (coordinador), *Subsidiaridad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), 97.

<sup>30</sup> Ver apartado de instituciones constitucionales.

<sup>31</sup> Además, la intervención universal puede ser discriminatoria en el sentido de que puede poner en un plano de igualdad material a quienes están en uno de diferencia, sin que ello sea necesariamente injusto.

Lo anterior resulta coherente con el hecho de que la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos ha incluido como “nuevo principio”<sup>32</sup> constitucional, el de la *contribución libre al bien común*

a través del cual se reconoce a la persona y a los grupos en que éste sea parte el derecho preferente a contribuir con sus acciones al desarrollo de la comunidad nacional, en un marco de buena fe. De esta forma, se reconoce que son las personas y la sociedad civil las que, ante todo, están llamadas con su acción a aportar y contribuir a dar solución a los requerimientos que impone el bien común.

Es interesante, por otra parte, constatar que el principio de subsidiaridad no se encuentra consagrado de manera expresa en el texto actual. Sin embargo, ha sido bastante demonizado por algunos sectores de izquierda, que lo califican como la base ideológica del “modelo neoliberal”<sup>33</sup>, instaurado en la Carta de 1980. Por ejemplo, Alberto Mayol sostiene que: “El principal rol del Estado en este modelo es el subsidiario. Dicho rol consiste en dejar que los mercados operen, y cuando muestran deficiencias y generan dificultades sociales, el Estado interviene paliando esas dificultades en favor de quienes más lo necesitan”<sup>34</sup>. Como se ve, Mayol critica el abstencionismo estatal y la focalización del gasto social.

¿Qué es el *principio de diversidad*? Como ya dijimos, es uno de los principales resultados de una sociedad abierta o liberal, que es aquella que, precisamente, se basa en la primacía de la persona. Como bien indica Giovanni Sartori, “el *código genético* de la sociedad abierta es el pluralismo”<sup>35</sup>. Y añade que “el pluralismo afirma que la diversidad y el disenso son valores que enriquecen al individuo y también a su ciudad política”<sup>36</sup>.

Siendo la diversidad un resultado de la sociedad abierta, ella también produce otros efectos positivos. Por ejemplo, desde la diversidad surge la

---

<sup>32</sup> En el sentido de no estar ahora explicitado.

<sup>33</sup> Las comillas se explican, porque pensamos que esta palabra tiene un carácter básicamente peyorativo, dando a su vez cuenta de un *hombre de paja* en torno al sistema de mercado libre. Para este concepto, ver Enrique Ghersi, “El mito del neoliberalismo”, en *Estudios Públicos*, N° 95 (2004), 293-313.

<sup>34</sup> Alberto Mayol, *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo* (Santiago: LOM Ediciones, 2012), 32.

<sup>35</sup> Giovanni Sartori, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (Madrid: Taurus, 2001), 15.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, 19.

asociatividad y cooperación voluntaria. Esto es importante, porque los liberales no consideran (como algunos suelen decir) que las personas sean entes aislados y egocéntricos. “Por el contrario [como señala Eamonn Butler], son animales sociales y viven en familias, grupos y comunidades que modelan en parte sus valores: clubes, asociaciones, sindicatos, religiones, escuelas, comunidades en línea, campañas, grupos de autoayuda, organizaciones benéficas y todas las demás instituciones que denominamos sociedad civil”<sup>37</sup>.

Por otra parte, no hay que olvidar que el principio de diversidad se relaciona con el de *igualdad ante la ley*, que apunta a reconocer *el derecho a la diferencia*: que las personas —sean quienes sean, o quienes quieran ser— deben ser tratadas con ley pareja, suprimiendo las barreras infranqueables, destinadas a impedir que lleguen tan lejos como quieran o efectivamente puedan. La diversidad es el reconocimiento de que las personas no pueden ser discriminadas por el hecho de ser diferentes<sup>38</sup>. Y una sociedad abierta no debería poseer un prototipo de ser humano en base a una supuesta identidad colectiva.

En síntesis, y considerando que este texto no pretende hacer un tratamiento exhaustivo, podemos decir que los principios a defender derivan de un macro-principio: el de *primacía de la persona o libertad personal*, que significa que los individuos son universos capaces de construir la vida que estimen mejor para sí mismos. De este gran principio, deriva el de *subsidiaridad* en sus dos dimensiones: negativa (para dejar actuar) y positiva (para ayudar a los vulnerables). Y también el de *diversidad*, que supone la valoración de la diferencia como un bien que enriquece más bien que empobrece.

### 3. DERECHOS FUNDAMENTALES

Una consecuencia directa del principio de primacía de la persona, es la garantía de *derechos individuales* en las constituciones, comenzando por las libertades: a) *civiles* (de pensamiento, de domicilio, de circulación, etcétera); y b) *políticas* (de asociación, de reunión, de participación electoral, etcétera). La garantía de estas

---

<sup>37</sup> Eamonn Butler, *Liberalismo clásico. Un manual básico* (Santiago: Fundación para el progreso, 2016), 34 y 35.

<sup>38</sup> Sobre esto volveremos al final del apartado siguiente.

libertades puede calificarse como una *conquista de civilización* del liberalismo clásico.

El artículo 2º de *la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de la Revolución Francesa (1789) señala que: “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”. No hay que olvidar que bajo el antiguo régimen las personas no tenían derechos, sino que recibían concesiones graciosas del monarca. De ahí su condición de súbitos más bien que de ciudadanos.

Sin embargo, en el tránsito del siglo XIX al XX, y especialmente después de la Primera Guerra Mundial, fueron adquiriendo importancia los llamados *derechos sociales*. De Vergottini describe esta transición del siguiente modo: “[...] al lado de las tradicionales libertades negativas, encaminadas a impedir las injerencias del Estado, emergen los llamados *derechos sociales*, que suponen el papel activo del Estado en satisfacer la exigencia de pleno desarrollo de la persona [...]”<sup>39</sup>.

Esta cuestión es importante, puesto que el debate constitucional —del que Chile ha sido testigo en el último tiempo— ha emergido en gran medida desde una izquierda que busca no sólo consagrar, sino que garantizar de manera más efectiva derechos sociales, como el derecho a una educación y salud de calidad, o el acceso al trabajo y a la vivienda, entre otros.

De hecho, el programa de Michelle Bachelet afirma que: “La Nueva Constitución deberá consagrar un Estado social y democrático de derecho, que asume los derechos económicos, sociales y culturales como verdaderas obligaciones de la actividad estatal, para asegurar mínimos de igualdad social para un disfrute efectivo de todos los derechos”<sup>40</sup>.

Por su parte, el libro *El otro modelo* —coescrito por Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant—, afirma que el sistema económico-social vigente en Chile entroniza

---

<sup>39</sup> Vergottini, *Derecho constitucional*, 221. El destacado es del autor.

<sup>40</sup> Michelle Bachelet, *Chile de todos. Programa de Gobierno 2014-2018* (Santiago), 32.



el mercado como único asignador de los recursos productivos y la entrega al mismo de la gestión de buena parte de los servicios públicos de salud, educación, transporte, cárceles, entre otros, con el argumento de “soluciones privadas para problemas públicos”; la supeditación del problema de la desigualdad al de superación de la pobreza y el desprecio por los problemas distributivos<sup>41</sup>.

Para estos autores, el Estado debería ser el eje de la vida social; se trata de ellos que denominan “régimen de lo público”.

Teniendo a la vista la cuestión de los derechos sociales, el constitucionalista chileno Jorge Correa Sutil defiende la idea de una Constitución que reconozca y garantice derechos mínimos: “[...] nuestro texto constitucional debiera ser eso: un mínimo de reglas y derechos muy básicos y escuetamente definidos”<sup>42</sup>. Incluso, y no obstante reconociendo que los derechos sociales vienen de la Carta de 1925<sup>43</sup>, se plantea partidario “de entrarle a la Constitución más con goma que con un lápiz”<sup>44</sup>. Estamos en general de acuerdo con este planteamiento, ya que va justamente en la línea de una Constitución mínima, que supone un país en permanente evolución más bien que totalmente acabado.

Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse presente con absoluta claridad, que nuestra posición no niega las aspiraciones a las que hacen referencia los derechos sociales. Sostenemos que, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, existe una responsabilidad respecto de otorgar aquellas *seguridades* que permitan a cada uno buscar su propio destino. No obstante, no creemos que la enunciación de aquellos derechos sociales en el texto constitucional, y su eventual judicialización (como veremos más abajo), sea la solución para lograr dicho objetivo. En otras palabras, no compartimos la idea lírica o utópica de que la Constitución puede ser capaz de “resolver todos los problemas” a partir de la existencia de derechos sociales, supuestamente “garantizados”.

---

<sup>41</sup> Fernando Atria, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant, *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago: Debate, 2013), 23.

<sup>42</sup> Jorge Correa Sutil, “¿Ha llegado la hora de una nueva Constitución?”, en *Anuario de Derecho Público UDP* (2014), 23.

<sup>43</sup> Es decir, que en alguna medida ya forman parte de nuestra tradición constitucional.

<sup>44</sup> Correa Sutil, “¿Ha llegado la hora?”, 27.

No hay que olvidar que los derechos sociales son condiciones de bienestar, por lo que dependen del crecimiento económico y de los recursos disponibles, que (como ya señalamos) siempre son escasos. Y aunque sea cierto que los derechos individuales también tienen un costo, se trata de recursos muchísimo menores en comparación, por ejemplo, con el acceso universal gratuito a la educación superior, es decir, incluyendo a quienes sí pueden pagar.

Además de la universalidad referida, otro problema de los derechos sociales es el de su judicialización, o garantía a través de las acciones ante los tribunales. Esta situación tiende a incrementar el denominado *activismo judicial* y a limitar, a su vez, los espacios de deliberación social y política en torno a las condiciones de bienestar. Como bien dice el constitucionalista chileno Sebastián Soto: “Si lo que se quiere es promover el bienestar de la población, la solución —si tiene algo de constitucional— no pasa por el Capítulo III —esto es, por la consagración de derechos sociales—, sino que más bien por los que le siguen, es decir, la estructura orgánica y el conjunto de reglas que regulan el procedimiento de deliberación política”<sup>45</sup>.

Lo importante en una democracia es que sea la misma política, incluyendo a la sociedad civil, la que vaya *gradualmente* avanzando en el progreso económico-social de las personas, pero siempre teniendo como prioridad la situación de los sectores más desaventajados. En concreto, son las leyes, las políticas públicas y las acciones de la sociedad civil, incluyendo al mercado, las llamadas a acrecentar la calidad de vida de la población. Y en ningún caso los jueces, quienes no tienen atribuciones para establecer normas de carácter general, incluso disponiendo de recursos públicos, aunque sea por vía indirecta. Tampoco puede seriamente pensarse que el progreso de la gente surge por arte de magia, a partir de sentencias judiciales.

Además, si se abriera la puerta para resolver en sede judicial la asignación de derechos sociales, a través de la solución de demandas particulares, estaríamos erosionando gravemente el principio de separación de poderes, así

---

<sup>45</sup> Sebastián Soto, “Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 244.

como despojando de sus atribuciones esenciales al Poder Legislativo. Dicho de una manera simple, judicializar los derechos sociales supone necesariamente afectar los espacios de deliberación constante que la sociedad y la política necesitan para ir construyendo el país de un modo evolutivo.

Es importante volver a subrayar que nuestra negativa a la constitucionalización de los derechos sociales —sobre todo entendidos como universales y exigibles ante los tribunales—, no descarta, sino que, por el contrario, afirma una teoría de justicia que apunte “a posibilitar la igualdad de oportunidades para el desarrollo de los talentos y capacidades de todos los miembros de la sociedad”<sup>46</sup>. Y: “Posibilitar la igualdad de oportunidades exige establecer una opción preferencial por los niños y por las familias más necesitadas en las políticas públicas, ya que los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo de las capacidades cognitivas”<sup>47</sup>.

A un nivel académico se ha discutido si resulta correcto hablar de *igualdad* de oportunidades, ya que muchas veces este concepto es erradamente interpretado —especialmente, desde sectores de izquierda— como una homogeneización e igualación *hacia debajo* de carácter más o menos radical (algunos, incluso, plantean la supresión del derecho a la herencia). Sartori expresa bien este problema al decir que: “Se entiende que ser igual en las oportunidades de partida requiere ya, en cierta medida, una igualdad de condiciones materiales. Se podrá objetar que lo que se pide es igual educación y no iguales (aunque mínimas) condiciones económicas. Pero en la práctica el límite entre una educación igual y una igual (mínima) riqueza es [bastante] sutil”<sup>48</sup>.

Sin embargo, lo que cabe rescatar del principio —más allá de su denominación— es que las políticas sociales deben estar orientadas a los sectores más necesitados. De esta manera, se incrementa al máximo la posibilidad de dotarlos efectivamente de un punto de partida necesario para el desarrollo de sus talentos. Esta visión se diferencia, claramente, con el ideal, hoy

---

<sup>46</sup> Evolución Política (Evópoli), *Declaración de Principios*, N° 5 (Santiago: diciembre de 2013).

<sup>47</sup> *Ibíd.*, N° 6.

<sup>48</sup> Sartori, *Elementos*, 90.

impulsado por la Nueva Mayoría, de universalizar prestaciones sociales, sin importar quienes realmente las necesitan.

En este mismo sentido lo ha entendido el documento de la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos que, en vez de derechos sociales, opta por hablar de *deberes del Estado*, como el de “propender a superar la pobreza y garantizar la educación, salud, vivienda, seguridad, trabajo y vejez digna, entre otros”, pero, a su turno, promoviendo y respetando “la participación de la sociedad civil en la satisfacción de estos deberes, [y] poniendo especial énfasis en priorizar la atención en quienes más necesidades presentan”.

Por otra parte, y también en la línea de una Constitución mínima, proponemos reformular el principio de igualdad y no discriminación existente en la Carta actual. Esto se enmarca en la valoración de una sociedad diversa en términos socioculturales. Lo más importante, en este sentido, es actualizar la cláusula, reconociendo las categorías *sospechosas* de discriminación en la que Chile ha avanzado tanto a nivel legislativo como convencional. La misma *Ley Zamudio*, promulgada por el Presidente Sebastián Piñera en 2012, constituyó un avance histórico al reconocer las categorías de orientación sexual e identidad de género, entre otros varios motivos de discriminación. A nivel internacional, Chile ha suscrito diversos tratados que contemplan un catálogo amplio de categorías sospechosas (por ejemplo, la Convención americana en contra de todas las formas de intolerancia de 2013, hoy en etapa de ratificación)<sup>49</sup>.

Dicho lo anterior, y aunque quizás no sea conveniente enumerar todas las categorías de discriminación en la Carta Fundamental —dado que éstas siempre se van incrementando a partir de nuevas situaciones—, sí al menos podría disponerse que se prohíbe toda discriminación que tienda a afectar el goce de los derechos fundamentales, reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, que se encuentren vigentes y hayan sido ratificados por nuestro país.

---

<sup>49</sup> Para este tema, ver Tomás Vial, “Propuesta para una cláusula de igualdad y no discriminación de una nueva Constitución”, en Eduardo A. Chia y Flavio Quezada (editores), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)* (Santiago: Instituto Igualdad, 2015), 275-287.

Finalmente, y considerando que el proceso de participación ciudadana en curso contempla también un ítem sobre derechos que debe ser respondido, proponemos darles prioridad a los derechos de libertad personal, igualdad ante la ley y no discriminación, de asociación, de libertad de enseñanza y de propiedad, que son los que principalmente se basan en la primacía de los individuos frente al Estado. No olvidemos que nuestra teoría de justicia —igualdad de oportunidades, en el sentido referido— se debe canalizar a través de leyes, políticas públicas y acciones de la sociedad civil, incluyendo el mercado. Para ello, es imprescindible pensar en la estructura orgánica de nuestra Carta Fundamental, es decir, en las instituciones constitucionales<sup>50</sup>.

#### 4. INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES

Para la adecuada deliberación política es fundamental contar con instituciones empoderadas, aunque con los debidos pesos y contrapesos. En este sentido, el documento de la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos comienza sus propuestas en materia orgánica y de régimen de gobierno señalando que:

Existe consenso en la necesidad de evitar la concentración del poder. El mismo consenso se aprecia en torno a la importancia de generar mecanismos efectivos de pesos y contrapesos que permitan que cada poder ejerza sus atribuciones sujeto a un efectivo control y equilibrio. Ello ocurre en la relación y configuración constitucional de los poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y en la que vincula a aquellos que han sido incorporados en la Constitución en épocas recientes, como el Banco Central, los Gobiernos Regionales, el Ministerio Público y otros.

Sin perjuicio de que nuestro trabajo no buscar ahondar demasiado en materias concretas de reforma constitucional, sino de entregar orientaciones más bien

---

<sup>50</sup> En este sentido, y como una gran novedad, la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos propuso “la creación del *Defensor de las Personas*, institución autónoma, descentralizada y colegiada que tendrá por objeto representar a las personas ante cualquier tipo de autoridad política o administrativa, para promover y asegurar la adopción de las medidas que permitan el efectivo goce de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el cumplimiento de los deberes sociales ineludibles del Estado señalados. En el ejercicio de sus facultades, esta institución podrá hacer presente a los poderes políticos la necesidad de modificar leyes y políticas públicas, los que deberán responder fundadamente en un plazo determinado”.

ideológicas, nos parece importante aquí recoger tres ideas fuerza que el abogado Ignacio Naudon expuso en un taller de capacitación de Horizontal, efectuado en Santiago el 7 de mayo pasado<sup>51</sup>.

La primera idea fuerza es que una “Constitución debe mantener, respetando y reforzando su máxima autonomía, aquellas instituciones destinadas a generar efectivo control y contrapesos al poder ejecutivo”. En este marco, cualquier modificación constitucional debe mantener las siguientes instituciones autónomas en su texto: Contraloría General de la República, Banco Central, Poder Judicial, Justicia electoral y Tribunal Constitucional (TC).

Con respecto a la última de estas instituciones, la Comisión de asuntos constitucionales de Chile Vamos optó por mantenerla con las mismas atribuciones actuales. Estamos nosotros de acuerdo con Naudon cuando sostiene que lo esencial es “la existencia de un control constitucional efectivo, que proteja los principios, valores y acuerdos fundamentales recogidos en la Constitución, y minorías amparadas bajo ellos, de mayorías circunstanciales”. Pero también cuando afirma que lo anterior no hace descartable algunas modificaciones necesarias, especialmente en materia de nombramientos y de control preventivo forzoso de las leyes orgánicas constitucionales.

Sobre lo primero, hay que aclarar que, hasta antes del 2005, el TC estaba integrado por tres ministros de la Corte Suprema, dos abogados designados por el Consejo de Seguridad Nacional, un abogado designado por el Senado, y uno designado por el Presidente de la República. En cambio, a partir de dicha reforma quedó conformado por diez miembros: tres designados por el Presidente de la República, dos por el Senado (libremente), dos por el Senado (previa proposición de la Cámara) y tres por la Corte Suprema<sup>52</sup>. Se podría mejorar la forma de

---

<sup>51</sup> Nos basamos en su presentación de *Power Point*, que el expositor nos autorizó a utilizar. Según se indica en dicha presentación, su contenido está basado en la propuesta constitucional de Chile Vamos; las propuestas y documentos emitidos por Horizontal en la materia; y, por supuesto, opiniones personales.

<sup>52</sup> Rodrigo Delaveau, “El control de constitucionalidad: fundamentos, historia y debate actual sobre el rol del Tribunal Constitucional”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 474.



designación, evitando el cuoteo político, y fijando un número impar, para evitar el actual voto dirimente del Presidente del Tribunal.

¿Qué proponer? Manteniendo el control preventivo por la vía de los requerimientos, nos parece prudente matizar la facultad de controlar preventiva y forzosamente las leyes orgánicas constitucionales que, de acuerdo a los artículos 66 inciso 2º y 93 Nº 1 de la Constitución, requieren para su aprobación de 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. Esto, por ejemplo, a través de la vía de reducir las materias que son de naturaleza orgánica constitucional, o bien restringir los casos en que el control preventivo obligatorio deba llevarse a cabo.

La segunda idea fuerza planteada por Naudon, señala que “respecto al régimen de gobierno, se debe atenuar el presidencialismo vigente y generar una relación más equilibrada entre el Presidente y el Parlamento”. Esto resulta coincidente con el documento de la comisión de Chile Vamos, que propuso una moderación de las atribuciones actuales del Presidente de la República en favor del Congreso. Y, por cierto, con nuestra idea más amplia de una Constitución liberal y democrática.

Algunos, como Andrés Allamand, han planteado la necesidad de avanzar hacia un sistema semipresidencial, es decir, que divida el Ejecutivo en dos cabezas: Presidente de la República y Primer Ministro. Sin embargo, y no obstante que nos parece valiosa esta propuesta, es importante aclarar dos cosas: a) el semipresidencialismo no necesariamente es una respuesta a la concentración del poder en el Ejecutivo; más bien, lo es la atenuación de este poder en favor del Legislativo; y b) los regímenes parlamentarios o semipresidenciales no son *per se* más liberales —o más propios de una Constitución mínima— que los presidenciales. El punto es el grado de concentración del poder que se radica en el Presidente. Los Estados Unidos —país ícono del constitucionalismo liberal— conforman un sistema presidencial, pero con suficientes pesos y contrapesos.

En este sentido, el problema de la Latinoamérica no ha sido el presidencialismo en cuanto tal, sino el autoritarismo, el caudillismo, el militarismo y el populismo que, históricamente, han acompañado diversos procesos

personalistas y refundacionales, asociados a elementos culturales y de orden económico<sup>53</sup>.

Asimismo, y para el caso de Chile, se ha planteado el parlamentarismo o el semipresidencialismo —Juan J. Linz y Giovanni Sartori, respectivamente— como vías preventivas de quiebres institucionales graves, como el golpe militar de 1973<sup>54</sup>. Sin embargo, y como han señalado otros autores —Dieter Nohlen<sup>55</sup>, entre otros— estas crisis no se explican solamente por aspectos institucionales, en particular por el sistema de gobierno existente, sino por factores prácticos, como la sobreideologización y polarización de la vida política. Por lo que, en nuestras tierras, Mario Góngora llamó las “planificaciones globales”, es decir, los intentos de un sector político particular de imponerle al resto su propia visión de país<sup>56</sup>.

Dicho lo anterior, proponemos apoyar reformas que vayan en la línea de atenuar el presidencialismo existente. Básicamente, esto se refiere a reequilibrar la relación entre Presidente y Parlamento, especialmente en torno al proceso legislativo. Sólo a modo de ejemplo, y en la misma línea de nuestra coalición, aminorar la iniciativa exclusiva y el manejo de las urgencias, de que actualmente goza el Ejecutivo, así como aumentar las facultades de control del Congreso.

Es importante considerar que ya, con las reformas de 1989 y 2005, se avanzó bastante en términos de atenuar el poder presidencial, por ejemplo: acortamiento del período, comisiones investigadoras, interpelaciones parlamentarias, nombramientos de autoridades por el Senado, etcétera.

Finalmente, una tercera idea fuerza que plantea Naudon, se refiere a que una Constitución “debe contener los mecanismos, procesos e instituciones que

---

<sup>53</sup> Scott Mainwaring, y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, 2002).

<sup>54</sup> Para una síntesis de este debate, ver Giovanni Sartori y otros, “Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de Gobierno”, en *Estudios Públicos*, N° 42 (1990), 7-44.

<sup>55</sup> Señala que no existe una relación causal “entre el tipo de sistema político y el desarrollo político (estabilidad/inestabilidad)”. Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico* (México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999), 27.

<sup>56</sup> Mario Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX* [1986] (Santiago: Editorial Universitaria, 1991).

permitan una descentralización real que empodere a los municipios/regiones y acerque efectivamente el gobierno a las personas”.

Siguiendo a Joaquín Brahm —colaborador de Horizontal—, “la descentralización se define como la transferencia de responsabilidad y autoridad desde el gobierno central hacia gobiernos locales (devolución), desde niveles altos hacia niveles bajos del gobierno central (desconcentración), hacia organizaciones no gubernamentales (delegación), o desde el sector público al sector privado (desregulación o privatización)”<sup>57</sup>.

Como se observa, la descentralización, al implicar un proceso de limitación y dispersión del poder, constituye un elemento esencial de una Constitución liberal. Pero también democrática, ya que establece las reglas del juego que tienden a favorecer la deliberación política entre distintos órganos, más allá del gobierno central.

Desde un punto de vista liberal, nos hace también sentido la aproximación del constitucionalista chileno Marcelo Villagrán, quien sostiene que “en Chile debemos poner fin a los privilegios que no sólo ha fomentado la existencia de ciudadanos de diversa categoría y una profunda crisis por las continuas injusticias, sino que también ha creado profundas diferencias entre las regiones que integran nuestro territorio”<sup>58</sup>.

De las propuestas de Chile Vamos, deseamos destacar el reconocimiento (en las *Bases de la Institucionalidad*) del Estado como unitario y descentralizado, y del principio de subsidiaridad territorial. Asimismo, la *asignación tributaria regional*, que supone: “Establecer que determinada parte de la recaudación tributaria sea asignada directamente a las regiones”. Y, en tercer lugar: la consagración de otras reformas como la interpelación regional (por parte de los CORES a los SEREMI y jefes de servicio de la región); el mandato de *transferir gradualmente diversas competencias* desde el nivel central o regional hacia el nivel municipal, “según las

---

<sup>57</sup> Joaquín Brahm, “Chile y el desafío de la descentralización. Contexto y análisis”, *Abriendo el debate*, N° 5 (Santiago: Horizontal, 2015), 3.

<sup>58</sup> Marcelo Villagrán, “Punto final al centralismo: bases para una real descentralización política, administrativa y fiscal”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 328.

fortalezas propias de cada municipio”; y dotar a las personas de las herramientas necesarias para el adecuado control de sus gobiernos locales<sup>59</sup>.

Por último, y con relación a los encuentros autoconvocados, sugerimos mencionar como elementos claves los siguientes: régimen de gobierno presidencial (explicando la atenuación en la columna “fundamento”), Congreso (dando cuenta de sus mayores atribuciones en materia legislativa), justicia constitucional (con las modificaciones planteadas al tribunal del mismo nombre), forma de Estado unitario (pero agregar descentralizado), y defensor del pueblo (ver última nota al pie de página de la sección anterior).

### **EPÍLOGO: ¿POR QUÉ PARTICIPAR DEL PROCESO CONSTITUCIONAL?**

Como señalamos en la Introducción, este documento apunta a explicar de manera sencilla nuestra idea minimalista de Constitución, que entendemos *liberal y democrática*. Liberal, para limitar y dispersar el poder en favor de la libertad individual. Democrática, para establecer una Carta neutral y básicamente procedimental, que permita el debate político y también ciudadano, en lugar de establecer una suerte de amarre o camisa de fuerza, incluso en contra de las generaciones futuras.

De esta manera, se logra un doble objetivo. Por una parte, se mantienen, aunque resignificadas, las conquistas de civilización del liberalismo clásico, especialmente el principio de primacía de la persona y la garantía estatal de derechos individuales. Y por otra, se generan las condiciones adecuadas para la existencia de una deliberación evolutiva, que permita —a través de leyes, políticas públicas y acciones de la sociedad civil, incluyendo al mercado— incrementar las condiciones de vida de la población. Y esto no depende sólo de los recursos disponibles, sino sobre todo de las ideas que realmente lo propicien.

Horizontal y Evópoli, con el apoyo unánime del Consejo Político del segundo, han llamado a participar activamente del actual proceso de participación ciudadana, aunque de manera alerta y sin renunciar al rol fiscalizador. ¿Por qué

---

<sup>59</sup> Para ello, la Comisión propuso “incorporar en la Constitución de manera expresa, la posibilidad de los ciudadanos de interpelar a su gobierno local, pudiendo iniciar *proyectos de ordenanzas* que deban ser tratados en el Concejo y debidamente respondidos”.

hacerlo? A través de una carta del 13 de mayo pasado, Lorena Recabarren (Directora Ejecutiva de Horizontal) y Felipe Kast (Presidente de Evópoli) plantean siete razones, que nos parece importante sintetizar aquí.

La primera es que esta decisión de participar “es el resultado de un largo proceso de reflexión”, que se remonta a nuestra vinculación al tema constitucional desde el año 2014. Nuestra estrategia —agrega la carta— contempla “un despliegue territorial y el desarrollo de contenidos para apoyar el proceso”. La segunda indica que “no queremos renunciar a ningún espacio de participación”. Hacerlo implicaría, además, renunciar al *momento ideológico* que hoy vive Chile.

La tercera es que se trata de una “oportunidad para dar a conocer nuestra idea de Constitución”, en los términos explicados en este documento. La cuarta razón es que, estando adentro, ganamos en “legitimidad para pedir garantías” de neutralidad y transparencia en el proceso.

La quinta dice que este proceso no altera en nada la institucionalidad del Congreso, ya que no es vinculante. La sexta señala que es también una oportunidad para sumar voluntades en nuestro sector político: “Marginarse de los cabildos significaría entregar la cancha a quienes buscan monopolizar el debate y aumentar el desprestigio de la centroderecha”.

Y, finalmente, nuestra voluntad de participar se constituye también como una ocasión idónea para apoyar el trabajo efectuado por el Consejo Ciudadano de Observadores (CCO), “que ha mostrado su compromiso con el rol de garante de la transparencia, la pluralidad y la neutralidad política del proceso”<sup>60</sup>.

Precisamente, para defender la idea de Constitución liberal y democrática se hace también necesario *salir a la cancha* en el proceso en curso. Poner por delante la libertad de las personas, sin olvidar a las que necesitan de ayuda, es un desafío que vale la pena. Y en términos políticos, distingue a una derecha moderna, que va de frente con sus ideas propias, de una que se encierra en sí misma, evitando el debate. Nosotros optamos, sin complejos, por avanzar en la segunda de tales derechas.

---

<sup>60</sup> Felipe Kast, y Lorena Recabarren, “Carta a militantes, adherentes y simpatizantes de Evolución Política” (Santiago, 13 de mayo de 2016).

## BIBLIOGRAFÍA<sup>61</sup>

Anderson, M.S., *La Europa del siglo XVIII (1713-1789)* [1966] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994).

Atria, Fernando, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant, *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (Santiago: Debate, 2013).

Bachelet, Michelle, *Chile de todos. Programa de Gobierno 2014-2018* (Santiago).

Belloio, Cristóbal, *Pinochet, Lagos y nosotros. Ensayos sobre la cuestión constituyente* (Santiago: Debate, 2015).

Brahm, Joaquín, “Chile y el desafío de la descentralización. Contexto y análisis”, *Abriendo el debate*, N° 5 (Santiago: Horizontal, 2015).

Bravo Lira, Bernardino, *El Estado de Derecho en la Historia de Chile. Por la razón o la fuerza* (Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 1996).

Butler, Eamonn, *Liberalismo clásico. Un manual básico* (Santiago: Fundación para el progreso, 2016).

Candia Falcón, Gonzalo, “Modelo madisoniano y modelo continental”, *Mirada Pública. Reforma constitucional* (Santiago: Instituto Res Pública, s/f).

Comisión constitucional de Chile Vamos, *Propuesta constitucional: Un debate honesto, una Constitución para todos* (Santiago: 12 de mayo de 2016).

Correa Sutil, Jorge, “¿Ha llegado la hora de una nueva Constitución?”, en *Anuario de Derecho Público UDP* (Santiago: 2014), 21-35.

Correa Sutil, Sofía, “Los procesos constituyentes en la historia de Chile. Lecciones para el presente”, en *Estudios Públicos*, N° 137 (2015), 43-85.

---

<sup>61</sup> Omitimos de este listado las normas jurídicas citadas, que referimos a través de sus artículos, en especial la Constitución Política del Estado.



De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004).

Delaveau, Rodrigo, “El control de constitucionalidad: fundamentos, historia y debate actual sobre el rol del Tribunal Constitucional”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 461-490.

Evolución Política (Evópoli), *Declaración de Principios* (Santiago: diciembre de 2013).

García, José Francisco, “Minimalismo e incrementalismo constitucional”, *Revista Chilena de derecho*, vol. 41, N° 1 (2014), 267-362.

Gherzi, Enrique, “El mito del neoliberalismo”, en *Estudios Públicos*, N° 95 (2004), 293-313.

Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción del Estado en Chile en los siglos XIX y XX* [1986] (Santiago: Editorial Universitaria, 1991).

Herrera, Hugo, “Notas preliminares para una lectura no dogmática del principio de subsidiaridad”, en Pablo Ortúzar (editor) y Santiago Ortúzar (coordinador), *Subsidiaridad. Más allá del Estado y del mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), 97-112.

Kast, Felipe, y Lorena Recabarren, “Carta a militantes, adherentes y simpatizantes de Evolución Política” (Santiago: 13 de mayo de 2016).

Krebs, Ricardo (editor), *Catolicismo y laicismo. Las bases doctrinarias del conflicto entre la Iglesia y el Estado de Chile 1875-1885: seis estudios* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, Vicerrectoría de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1981).

Larraín Matte, Hernán, “Una Constitución mínima para una democracia máxima”, columna de opinión en *El Mostrador* (4 de agosto de 2014).

Mainwaring, Scott, y Matthew Shugart, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: Paidós, 2002).

Mayol, Alberto, *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo* (Santiago: LOM Ediciones, 2012).

Mill, John Stuart, *Sobre la libertad* [1859] (Madrid: Alianza Editorial, 1997).

Naudon, Ignacio, “Instituciones constitucionales”, presentación en *Power Point* para el taller de capacitación de encuentros autoconvocados (Santiago: Horizontal, 7 de mayo de 2016).

Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico* (México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999).

Nozick, Robert, *Anarquía, Estado y Utopía* [1977] (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2012).

Recabarren Silva, Lorena, y Valentina Verbal Stockmeyer, *El debate constitucional en Chile. Cuestiones previas* (Santiago: Horizontal, 2015).

Sartori, Giovanni y otros, “Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de Gobierno”, en *Estudios Públicos*, N° 42 (1990), 7-44.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?* (México D.F.: Taurus, 2007).

Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política* (Madrid: Alianza Editorial, 1992).

Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros* (Madrid: Taurus, 2001).

Soto, Sebastián, “Derechos sociales y la eficacia de su constitucionalización: un análisis aplicado”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 243-272.

Valenzuela, Arturo, *El quiebre de la democracia en Chile* (Santiago: Flacso, 1988).

Vial, Tomás, “Propuesta para una cláusula de igualdad y no discriminación de una nueva Constitución”, en Eduardo A. Chia y Flavio Quezada (editores), *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)* (Santiago: Instituto Igualdad, 2015), 275-287.

Villagrán, Marcelo, “Punto final al centralismo: bases para una real descentralización política, administrativa y fiscal”, en José Francisco García (coordinador) *¿Nueva Constitución o reforma? Nuestra propuesta: evolución constitucional* (Santiago: Legalpublishing — Thomson Reuters, 2014), 327-349.