



PRINCIPIOS PARA UNA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

Este documento ha sido preparado por Sebastián Aylwin, Jaime Bassa, Tomás Jaeger, Daniela López, Fernando Pairicán, Julio Pinto y Javiera Toro, en el equipo de transformaciones institucionales convocado por la Fundación Nodo XXI para elaborar propuestas de cara al proceso constituyente.

PRINCIPIOS PARA UNA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

El proceso constituyente que se ha abierto gracias a la movilización popular y al acumulado de luchas sociales que confluyeron en un solo movimiento en octubre de 2019, constituye una oportunidad inigualable para alterar la estructura de poder que durante 40 años ha permitido sostener el régimen neoliberal instaurado a sangre y fuego por la dictadura militar. Ello mediante una serie de restricciones constitucionales que han excluido sistemáticamente a los sectores populares de la toma de decisiones democráticas, sobrerrepresentando a los sectores empresariales que se han beneficiado de este régimen.

De esta manera, desde el punto de vista de las fuerzas transformadoras, el principal objetivo a perseguir en el proceso en curso es avanzar hacia un régimen constitucional que reconozca la soberanía popular. Para enfrentar este desafío no basta ni un debate abstracto entre modelos constitucionales ni la simple agregación de demandas parciales, sino que se requiere una mirada estratégica de los sectores subalternos para articular un programa de transformación.

Estas líneas pretenden aportar en ese sentido con ciertos principios y definiciones básicas para orientar el debate sobre las necesarias transformaciones en la estructura de organización del poder, o lo que se ha denominado como la “sala de máquinas” de la constitución¹.

¹ Gargarella, Roberto. (2015). La «sala de Máquinas» de Las Constituciones Latinoamericanas. Entre Lo Viejo y Lo Nuevo. Nueva Sociedad (258). <https://nuso.org/articulo/la-sala-de-maquinas-de-las-constituciones-latinoamericanas/>

CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN SUSTANTIVA

A continuación, se resumen algunos aprendizajes que se extraen de la historia política y constitucional chilena y que resultan premisas fundamentales en el debate de las fuerzas transformadoras de cara al proceso constituyente.

1) EL DEBATE CENTRAL SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO NO ES EL RELATIVO A SU TAMAÑO, SINO A SU CARÁCTER SOCIAL

A menudo la crítica antineoliberal se traduce en una demanda por la ampliación del estado, en la consigna “más estado”. Sin embargo, como la propia experiencia chilena nos demuestra, el debate más significativo no es aquel referido a su tamaño, sino respecto a los intereses sociales que representa.

Así por ejemplo, a principios del siglo XX, el estado oligárquico –del cual se suele proyectar una imagen de estado debilitado– era de hecho un estado significativamente más robusto que el estado portaliano del siglo XIX, con una intervención pública relevante en materias de infraestructura, represas y de construcción del aparato educativo. A la vez, era un estado que prescindía de la intervención en la esfera productiva y social.

Algo similar ocurre actualmente con la imagen del estado neoliberal como un estado pequeño. Al mismo tiempo que se propugna una prescindencia estatal de la mediación de las relaciones sociales –lo que para los ciudadanos se traduce en la ausencia de un estado protector–, tenemos un aparato estatal que en los últimos 40 años ha crecido y se ha complejizado, fundamentalmente como estado regulador y subvencionando nichos de acumulación privada². Es decir, en el Chile neoliberal más estado no ha significado menos, sino más mercado. De esta manera, el carácter social excluyente de la política se ha expresado en la construcción del estado. Mientras la intervención pública se repliega en ciertas áreas –paradigmáticamente, la protección social de los sectores populares y el reconocimiento de derechos sociales–, avanza en

² Ruiz E., Carlos (2019). La política en el neoliberalismo: Experiencias latinoamericanas. Santiago: LOM Ediciones. pp. 51-53.

CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN SUSTANTIVA

otras dimensiones. Por ello, la dicotomía “más estado – menos estado” no debe ser la central en la construcción del programa de las fuerzas transformadoras. Por lo demás, de los riesgos de tecnocratización y burocratización hemos aprendido en la izquierda con la experiencia de los llamados socialismos reales.

Desde el punto de vista de una estrategia antineoliberal, cuyo objetivo es desmercantilizar esferas de la vida social, se hace necesario entonces no solo ampliar la acción estatal en la mediación de relaciones sociales, sino también construir espacios de interacción de la sociedad civil por fuera de la lógica del mercado.

2) LA TAREA DEMOCRATIZADORA NO ES RESULTADO DE LA OPOSICIÓN ABSTRACTA DE MODELOS POLÍTICOS, SINO QUE ES SIEMPRE FRUTO DE LA PRESIÓN SOCIAL DE LOS SECTORES EXCLUIDOS

El proceso de formación del estado social durante el siglo XX respondió a la presión social ejercida por el movimiento obrero y otros movimientos sociales (de pobladores, campesinos y estudiantes, principalmente), que logró abrir grietas en la clase dirigente, permitiendo avanzar desde el estado oligárquico de principios de siglo a un estado que llegó a convertirse en árbitro de las relaciones laborales y prestador en el ámbito social. De la misma manera, la apertura del proceso constituyente en marcha es resultado de la presión ejercida por el acumulado de luchas sociales que confluyeron en la revuelta de octubre de 2019.

Así, más que un debate ideológico, las potencialidades y límites del debate constituyente dependen fundamentalmente del protagonismo social en el proceso.

3) EL ORDEN CONSTITUCIONAL VIGENTE NO SOLO NEUTRALIZA LA VOLUNTAD POPULAR, SINO QUE TAMBIÉN ES PRODUCTIVO DEL RÉGIMEN NEOLIBERAL

El golpe de estado de 1973 fue la respuesta elitaria al proceso de democratización social y política ascendente desarrollado durante gran parte del siglo XX y que durante el gobierno de la Unidad Popular cruzó los límites que la clase dirigente estuvo dispuesta a aceptar, al afectar el derecho de propiedad y ampliar la actividad económica del estado, rompiendo la expectativa de no competencia en la esfera productiva de los sectores empresariales.

En línea con ello, la reacción autoritaria desmanteló el estado en tanto prestador social y agente productivo, mientras lo fortaleció en otros ámbitos, recuperando algunos rasgos del estado oligárquico de principios de siglo. Es el caso del robustecimiento del aparato represivo, de la

CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN SUSTANTIVA

capacidad de dirección cultural y de la infraestructura necesaria para la creación de nuevos mercados.

Una de las herramientas fundamentales de la reacción elitaria de la dictadura civil militar fue la dictación de la constitución 1980, la que encarna un programa político de acumulación del poder. Ésta no sólo contiene dispositivos de neutralización de la voluntad popular, sino también significativos elementos productivos del orden neoliberal.

Es posible identificar tres tipos de instituciones en el orden constitucional que han configurado este régimen contra el que se ha alzado masivamente la sociedad³:

(i) Dispositivos que expresan una desconfianza hacia la democracia, como el sistema binominal y su efecto no solo en la representación parlamentaria, sino en la composición de otras instituciones; la existencia de senadores vitalicios y designados hasta el año 2006, que normalizó una cultura política que impide el debate de ciertos temas; el sistema de leyes con quórum contramayoritarios y altos quórum de reforma constitucional; los amplios ámbitos de iniciativa exclusiva del presidente y su interpretación extensiva; y, las amplias atribuciones de control del Tribunal Constitucional y su interpretación extensiva.

(ii) Dispositivos de protección de intereses empresariales específicos que se vieron amenazados durante el gobierno de la Unidad Popular, como el extenso estatuto de protección de la propiedad privada; la particular protección de la libre iniciativa económica, que se extiende incluso a áreas de derechos sociales; el restrictivo estatuto de la actividad económica del estado; la creación de un mercado de derechos de aprovechamiento de aguas; la postergación estructural de los derechos sociales; el régimen minero que volvió a permitir la explotación privada; la concepción meramente formal de la libertad de información, junto a un sistema de medios altamente concentrado; y, las restricciones a la participación política de los dirigentes sociales y sindicales.

(iii) Dispositivos de imposición cultural del proyecto constitucional neoliberal, como la normalización de la interpretación originalista y despolitizada de la constitución; la comprensión de lo constitucional como objetivo y binario, que ha dificultado la formulación de alternativas; y, la institucionalización de la moral conservadora, expresada en los conceptos constitucionales de familia y derecho a la vida.

A pesar de algunas reformas realizadas en la postdictadura –como la reforma constitucional de 2005, que, entre otras cosas, terminó con los senadores designados y vitalicios y puso fin a la tutela militar sobre

3 Bassa M., Jaime. (2018). Constituyentes sin poder. Una crítica a los límites epistémicos del Derecho moderno. Valparaíso: Edeval. pp. 29-31.

CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN SUSTANTIVA

la democracia; y el cambio del sistema electoral binominal el 2015–, existe una continuidad con estos elementos centrales que configuran el régimen constitucional neoliberal. De ahí, la generalizada percepción social de que, pese a las numerosas reformas al texto de la Constitución, ella sigue siendo en lo sustantivo la misma constitución dictatorial.

Si bien es innegable que con el retorno a los gobiernos civiles se recuperaron libertades públicas, se valorizaron los derechos humanos y se atenuaron las consecuencias más extremas del neoliberalismo con la mejora de protecciones sociales, en lo sustantivo ha existido una continuidad con el legado dictatorial de instalación del capitalismo neoliberal. Este régimen, a la vez que exhibía mejoras en los indicadores macroeconómicos, fue generando como correlato una extensa desigualdad, expresada en las condiciones precarias de vida de sectores mayoritarios de la población. Se trata de una población que al mismo tiempo que tiene un mayor acceso al consumo, se encuentra inserta en un mercado laboral precario y de bajas condiciones salariales, con escasas protecciones sociales, que en definitiva, ha terminado sosteniendo sus condiciones de vida sobre altos niveles de endeudamiento⁴.

Junto a ello, las dirigencias políticas gobernantes promovieron una desmovilización social y una clientelización de la política. Todo lo cual ha decantado en una transformación cultural, que se expresa en “el ‘ethos’ mayoritario del Chile postdictatorial: individualista, consumista, desconfiado, hiperkinético, malhumorado y muy poco cortés”⁵. Sin embargo, al mismo tiempo que se consolidaba esta transformación cultural y se profundizaba la desafección política, nunca han dejado de estar presentes gérmenes de rebeldía, provenientes fundamentalmente de movimientos sociales surgidos del nuevo panorama social, como el movimiento mapuche, el movimiento estudiantil y los movimientos ambientales, así como actores sociales más tradicionales que se han reconfigurado en la transformación neoliberal. Es esta diversidad de luchas sociales la que ha confluído en la revuelta de octubre que permitió abrir el proceso constituyente.

En consecuencia, la tarea de desmontar el régimen neoliberal requiere no solo de dispositivos jurídicos, sino también políticos y culturales.

4) LA CENTRALIDAD DE LA DISPUTA POR LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO ES LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES SOCIALES DIVERSOS, LO QUE REQUIERE PARTIR DESDE LA SOCIEDAD ACTUAL FORJADA EN EL RÉGIMEN NEOLIBERAL

Desde una perspectiva transformadora, la tarea de democratización no se agota abriendo espacios formales de participación política, sino que estos deben permitir la representación de los diversos intereses sociales que han estado excluidos del proceso político. Solo desde las demandas

⁴ Pinto V., Julio. (2019). Treinta años de postdictadura: una mirada panorámica. En: Pinto V., Julio (ed.). Las largas sombras de la dictadura: a treinta años del Plebiscito. Santiago: LOM Ediciones. pp. 18-20.

⁵ Ídem. p. 28.

CONDICIONES PARA UNA TRANSFORMACIÓN SUSTANTIVA

sociales concretas que permitieron abrir el proceso constituyente será posible articular fuerza social y política para producir transformaciones sustantivas. Para ello, el programa de refundación de las estructuras de poder debe responder a la realidad social actual, aquella que se ha forjado en la experiencia de 45 años de neoliberalismo. Un panorama social caracterizado por una alta desafección política, desprotección social de amplias capas de la población, fragmentación de las nuevas identidades sociales, así como el surgimiento y desarrollo incipiente de nuevas formas de organización y movilización.

El desafío requiere encararse desde un diálogo crítico con la tradición constitucional liberal, que ha reducido la democracia a la suma de preferencias de individuos aislados. Se trata de densificar la democracia, reconociendo tanto las formas de participación política individual, como entregando agencia política a agrupaciones sociales. Lo anterior requiere asumir una ampliación de la ciudadanía, reconociendo el movimientalismo que caracteriza al movimiento social contemporáneo y a las distintas expresiones de poder local

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

En esta sección, se proponen cuatro principios fundamentales que debieran guiar la refundación orgánica del estado para hacerse cargo sustantivamente del desafío de incorporar políticamente a los sectores sociales que han estado excluidos de la construcción de estado y cuya movilización ha permitido abrir el proceso constituyente.

1) DEMOCRACIA PARITARIA

La organización y movilización feminista ha sido parte fundamental del ciclo de luchas sociales ascendentes que en octubre de 2019 permitió abrir institucionalmente el proceso constituyente en desarrollo. De esta manera, la apertura de una nueva etapa en la democracia chilena debe necesariamente recoger las demandas por una vida libre de violencia, por derechos sexuales y reproductivos y por el efectivo derecho a la participación política, dando realidad a las libertades que históricamente les han sido negadas a las mujeres y disidencias sexuales. Cuando hablamos de la estructura del poder político, esta tarea no se agota en la composición paritaria de la Convención Constitucional que redactará la nueva constitución –lograda gracias a la presión social y política del movimiento de mujeres–, sino que exige abrir una nueva etapa en la historia institucional chilena, instaurando una democracia paritaria que termine con la larga exclusión de las mujeres de la construcción de estado.

Este reconocimiento de la paridad como principio fundante de la nueva constitución es un imperativo para dar realidad a la igualdad, que a pesar de ser un ideal rector de los regímenes políticos modernos, entendida como igualdad formal ha excluido social y políticamente a amplios sectores de la población. De esta manera, la democracia paritaria es un imperativo para hacer realidad la representación democrática, restableciendo la universalidad prometida por la modernidad⁶. Pero este objetivo no se logra simplemente asegurando espacios de participación para las mujeres en la política constituida, sino que requiere alterar las relaciones sociales fundantes de la democracia moderna, que

⁶ Zúñiga A., Yanira. (2005). Democracia Paritaria: De la teoría a la práctica. Revista de derecho (Valdivia), 18(2), 131-154. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200006>.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

en base a la distinción entre vida pública y privada, ha cargado fundamentalmente sobre las mujeres las tareas de reproducción de la vida⁷. En consecuencia, cuando hablamos de democracia paritaria, debemos hacernos cargo de que no habrá paridad en lo público mientras no exista paridad en lo doméstico, es decir, sin una redistribución de las tareas de cuidados. Ello exige incorporar en la representación política aquellos aspectos de la vida humana que el contrato social/sexual ha concebido como femeninos, a través de una redefinición de la autonomía política que reconozca la interdependencia humana⁸.

En el contexto constituyente, la condición principal para la refundación del pacto social como una democracia paritaria está en el reconocimiento constitucional de los cuidados como responsabilidad social, que en lo que se conoce como parte dogmática de la constitución deberá expresarse en el consecuente reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos, la ampliación de derechos sociales, el reconocimiento del trabajo doméstico y el fortalecimiento de derechos laborales.

Por su parte, en lo relativo a la organización del poder político y las instituciones públicas, identificamos tres dimensiones que son fundamentales para avanzar hacia una democracia paritaria:

(i) El establecimiento constitucional de la paridad en todos los poderes del estado, implicando que todos los organismos colegiados deberán elegir a sus miembros con una norma de paridad entre hombres y mujeres. Asimismo, los órganos de la administración del estado deberán regirse por el principio paritario, el que deberá ser consagrado en sus respectivos estatutos.

(ii) El establecimiento del enfoque de género como principio del nuevo orden constitucional, el que será obligatorio en el ejercicio de la función pública. De esta manera, tanto las autoridades políticas en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, como la judicatura y los órganos de la administración del estado, deberán actuar ciñéndose a este principio, configurando con ello una nueva relación entre el estado y los ciudadanos que se haga cargo de las desigualdades de género existentes en la sociedad.

(iii) El reconocimiento de la igualdad de género y el trabajo reproductivo en la regulación del empleo público, que deberá regir a todas y todos los trabajadores del estado. Para ello es fundamental, entre otros, el establecimiento de la efectiva igualdad salarial y la ampliación de las normas de protección a la maternidad y paternidad, así como la extensión de los derechos al descanso, licencias y fuero a madres y padres en las mismas condiciones.

7 Kirkwood B., Julieta. (2010). Ser política en Chile: Las feministas y los partidos. Santiago. LOM Ediciones. pp. 148-151.

8 Rodríguez R., Blanca & Rubio M., Ruth. (2010). La Democracia Como Democracia Paritaria. En: Derecho, género e igualdad: cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas. V. 1. Daniela Heim & Encarna Bodelón (coord.). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Grupo Antígona. pp. 317-334.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

2) PLURINACIONALIDAD

El movimiento mapuche ha sido desde los inicios de la postdictadura uno de los principales actores de resistencia al pacto transicional que dio continuidad al modelo neoliberal, con sus demandas de autonomía política y territorial que se han enfrentado directamente a la profundización del extractivismo y su devastación ambiental, como también lo han hecho en el norte del país los pueblos originarios amenazados por la expansión minera. Desde la revuelta de octubre, hemos visto de manera cada vez más masiva la bandera mapuche o Wenüfoye levantada a lo largo del país, en una señal de compromiso y solidaridad del pueblo chileno por la demanda de plurinacionalidad.

Así, el proceso constituyente resulta una oportunidad fundamental de incorporación a la construcción del estado a los pueblos originarios que históricamente han sido excluidos de la política nacional. Ya no se trata de incorporarlos únicamente como individuos sujetos de subsidios o reparaciones patrimoniales, sino como pueblos con derecho a constituirse en actores políticos autónomos.

Por supuesto, este proceso que remite a una larga lucha histórica no se agota en la redacción de la nueva constitución, pero ésta puede abrir un proceso de mayor autonomía política. Para ello, un piso fundamental es que los pueblos originarios puedan participar del proceso constituyente como fuerza autónoma, a través de escaños reservados para cada pueblo, regidos por el principio de autodeterminación y sin depender del sistema de partidos chileno. Esa es la tarea urgente que debe resolver el Congreso Nacional en los próximos días⁹.

Para que las reivindicaciones indígenas tengan realización en el proceso constituyente, es necesario partir del reconocimiento de la pluralidad y diversidad de los pueblos originarios presentes en el país. A diferencia de lo que ocurre en otros países como Nueva Zelanda, el panorama indígena en Chile se caracteriza por una amplia heterogeneidad, que se expresa tanto en lo territorial, como en lo organizativo y político. Este es un principio fundamental, pues no es posible encaminar una solución al conflicto abierto entre el estado chileno y los pueblos originarios si se sigue replicando una imposición estatal de formas organizativas. Por el contrario, la nueva constitución debe reconocer y promover la propia autonomía política de cada pueblo originario.

Por ello, resulta interesante la táctica política de un sector del pueblo mapuche que se ha unido en la demanda por plurinacionalidad e interculturalidad¹⁰. El reconocimiento constitucional de estos principios puede abrir un entendimiento entre pueblos con mayores niveles de autonomía política y sin pretensiones de imponer soluciones institucionales estandarizadas a todos los pueblos.

9 Pairican, Fernando. (5 de noviembre de 2020). "Lo que está en juego en la batalla por los escaños reservados: el poder política indígena autónomo". Ciper Académico. <https://www.ciperchile.cl/2020/11/05/lo-que-esta-en-juego-en-la-batalla-por-los-escaños-reservados-el-poder-politico-indigena-autonomo/>.

10 Millabur, Adolfo. (2020). "La plurinacionalidad es un concepto para entendernos y encontrarnos con el otro que no es mapuche". En: Varios Autores. Wallmapu: ensayos sobre plurinacionalidad y nueva constitución. Santiago: Pehuén Editores y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas. pp. 221-232.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

Es fundamental que estos principios tengan a su vez correlato en el conjunto del diseño institucional de la nueva constitución, donde el consenso internacional recogido en la Declaración de Naciones Unidas con los Derechos de los Pueblos Indígenas debe ser el piso mínimo de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios.

3) PARTICIPACIÓN DIRECTA Y VINCULANTE DE LOS SECTORES SOCIALES ORGANIZADOS

La voluntad por profundizar el carácter democrático de las instituciones políticas debe traducirse, por un lado, en el fortalecimiento de la democracia representativa, tanto en el sentido de los poderes del Estado representen fielmente el sentir de los ciudadanos y ciudadanas, como de que los órganos con mayor legitimidad democrática sean los que tomen las decisiones políticas. Sin embargo, también es necesario incorporar mecanismos que reconozcan la participación directa de la sociedad, lo que además de un complemento necesario de la representación, ha sido una reivindicación importante en las movilizaciones que han posibilitado el proceso constituyente. En ese sentido, “debemos preguntarnos no sólo cómo cada voto puede ser contado, sino también cómo cada voz puede ser escuchada y tener influencia”¹¹.

Estos elementos de democracia directa pueden ser valiosos en una serie de niveles y órganos del aparato estatal, y su carácter debe depender del ámbito del que se trate. En lugar de definir rasgos comunes a toda instancia de democracia directa, es necesario enfrentar el problema con apertura y flexibilidad para adoptar mecanismos que se adapten a las necesidades de cada institución.

Por otro lado, en cuanto a la finalidad de tales herramientas, ellas deben promover y dar peso a la organización colectiva más que a la participación individual, generando un diálogo entre el Estado y la sociedad civil que incentive y entregue un rol prioritario a la acción colectiva. En esta línea, estas instancias no sólo deben ser diseñadas para que la participación se lleve a cabo de forma asociada y deliberativa, sino que además deben reconocer la organización social existente, privilegiando su presencia en espacios de toma de decisiones.

A modo de ejemplos, algunos mecanismos de democracia directa que se podrían contemplar, ya sea directamente en la Constitución o como traducción de principios que se incluyan en la misma:

(i) Plebiscitos, referendos e iniciativa popular de ley, como formas de fortalecer la participación en clave individual, necesaria a pesar de lo dicho anteriormente.

¹¹ Altman, David. (2019). *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. p. 2 (traducción propia).

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

(ii) Directorios revisores ciudadanos, “que actuarían como fideicomisarios y órganos de vigilancia”¹² en las unidades de la administración, supervisando su actuación.

(iii) Inclusión de miembros de organizaciones de la sociedad civil en los cuerpos directivos de agencias administrativas¹³.

(iv) Día de la deliberación, instancia en que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan la oportunidad de participar en asambleas de sus unidades territoriales para discutir y tomar posturas sobre temas de interés nacional definidos previamente, eligiendo delegados/as que serían parte de asambleas más generales donde se sintetizan las opiniones de las unidades más pequeñas. Se trata de una propuesta realizada originalmente por Ackerman y Fishkin¹⁴, pero tanto sus características exactas como su vinculatoriedad (ellos lo proponen como consultivo, pero dependiendo del diseño podría ser vinculante) deben ser discutidas para nuestra nueva constitución.

(v) Incorporación de formas de participación y control social en las instituciones encargadas de la prestación de bienes y servicios que materializan derechos sociales.

(vi) Empoderamiento de gobiernos locales y organizaciones comunitarias, ampliando las materias respecto de las cuales tengan competencia para decidir.

4) DESCONCENTRACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN INSTITUCIONAL

Por último, se proponen algunos lineamientos para asegurar la desconcentración y la democratización del poder en las principales instituciones que componen la sala de máquinas de la constitución.

12 Bohman, James. (1996). Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy. New Baskerville: The MIT Press. p.190 (traducción propia).

13 Como propone Frug desde una concepción similar a la de Bohman. Frug, Jerry. (1990). Administrative Democracy. The University of Toronto Journal. Vol. 40. N°3. pp. 572-573, traducción propia).

14 Ackerman, Bruce & James Fishkin. (2002). Deliberation Day. Journal of Political Philosophy, 10(2), 129-152.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

(i) RÉGIMEN DE GOBIERNO

La discusión constituyente es una oportunidad para desconcentrar el ejercicio del poder institucional y establecer una distribución más equilibrada entre los órganos del Estado, especialmente los de carácter político (ejecutivo y legislativo).

Actualmente, el Presidente de la República concentra las funciones de jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración, junto con ejercer importantes funciones colegisladoras. Una distribución efectiva del poder ejecutivo podría considerar separar las funciones de jefe de estado (Presidente o Canciller) de las de jefe de gobierno (primer ministro o Presidente), estableciendo mecanismos de elección independientes, funciones claramente diferenciadas y mecanismos de control y de responsabilidad adecuados.

Por otro lado, no se justifica la existencia de dos cámaras que cumplan la misma función legislativa y responden al mismo principio de representación territorial. Por ello proponemos la existencia de un Congreso Nacional unicameral, que concentre la función legislativa y cuente con importantes atribuciones de control y fiscalización del ejecutivo.

De todas maneras, concentrando las funciones legislativas en una sola cámara, es posible mantener la existencia del Senado, radicando en él únicamente facultades conservadoras e institucionales. Así se le entregaría el control constitucional a un órgano democráticamente electo, como se expone a continuación, y se le permitiría concurrir en la designación de distintas autoridades (Contraloría General de la República, Ministerio Público, tribunales superiores de justicia, entre otras).

(ii) ESTRUCTURA TERRITORIAL

La regionalización impuesta en 1974 ha generado efectos políticos, sociales y culturales importantes, configurando ciertas identidades que hoy podríamos llamar regionalistas. Sin embargo, se trata solo de una división administrativa del país, que no ha permitido avanzar en descentralización política o fiscal/tributaria efectiva.

De esta manera, el proceso constituyente debiera tener como objetivo general una distribución más equitativa del poder político en clave territorial, lo que podría materializarse en dos dimensiones complementarias: (i) consolidación de la descentralización política regional (que se iniciará con la elección de gobernadores regionales elegidos democráticamente de manera simultánea al inicio del proceso constituyente); y (ii) fortalecimiento de los gobiernos locales y de la asociatividad comunal, como primera instancia institucional de participación ciudadana.

(iii) JUSTICIA ORDINARIA Y CONSTITUCIONAL

La desprotección de los derechos fundamentales ha estado en el centro del actual ciclo de protestas sociales y ha alimentado diver-

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA REFUNDACIÓN ORGÁNICA DEL ESTADO

sas demandas sociales a lo largo de los últimos treinta años. Es necesario implementar un sistema de protección de los derechos que sea efectivo y garantice no solo su dimensión individual, sino también la dimensión social, tanto de los derechos individuales como de los colectivos.

Para ello, proponemos, en primer lugar, el fortalecimiento de la red de tribunales de primera instancia, como el primer espacio institucional al que puede recurrir la ciudadanía a través de acciones de tutela de derechos, considerando que se trata de instituciones más vinculadas a los territorios, cuyos costos de litigación son menores.

Por otro lado, se hace necesaria la articulación de las distintas instituciones defensoras de derechos (como el INDH, Defensoría de la Niñez, Defensoría Penal Pública) bajo el alero de una defensoría popular, que cuente con legitimación activa e iniciativa legislativa.

En relación a la protección de la supremacía constitucional, ésta debe estar radicada en un órgano con legitimidad democrática, cuya principal atribución sea resolver conflictos institucionales entre órganos del Estado, como consecuencia de interpretaciones constitucionales controvertidas en el proceso de generación o aplicación de una norma jurídica infraconstitucional. Una posibilidad para ello, es entregarle estas facultades al Senado o la cámara del congreso que carezca de facultades legislativas, según lo propuesto respecto al congreso unicameral.

(iv) ÓRGANOS DE RANGO CONSTITUCIONAL

Junto a los tres poderes tradicionales del Estado, las constituciones contemplan una serie de órganos que desempeñan funciones específicas, que han sido denominadas autonomías constitucionales. A este respecto, la nueva Constitución debería aligerar la regulación jurídica en esta materia y entregar su desarrollo al legislador, incorporando en el texto constitucional sólo aquellas instituciones cuya relevancia institucional demande esta jerarquía.

La excesiva concentración del poder político en el orden constitucional vigente ha alimentado la tendencia a buscar la autonomía constitucional de instituciones públicas importantes. Esto parece evidenciar un diseño institucional que no es funcional al reparto equilibrado del poder político ni a un sistema de límites y controles en el ejercicio de las atribuciones que garantice el pleno respeto a la ley y, al mismo tiempo, impida la intromisión de otros órganos. En lugar de avanzar en crear nuevas autonomías o dar rango constitucional a ciertos órganos del Estado, parece más sensato buscar un diseño centrado en garantizar el sometimiento a la ley, el pleno respeto al ejercicio de las competencias legales –no intromisión– y un efectivo régimen de responsabilidad.

Respecto de aquellos órganos que posean esta autonomía, la nueva constitución debiera tener un estatuto jurídico común para ellos, especialmente en lo que respecta al régimen de responsabilidad de sus integrantes y a los mecanismos de designación y remoción ■



@Nodoxxi

www.nodoxxi.cl