

Acerca del Estado Social y los nuevos derechos en la nueva Constitución¹

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA

Profesor titular de Derecho Constitucional,

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO, FACULTAD DE DERECHO,

UNIVERSIDAD DE CHILE

(CHILE)

1. Introducción

Sabido es que el Programa de Gobierno de la plataforma Nueva Mayoría (NM) que encabeza la Presidenta Bachelet manifiesta la voluntad política de abrir o promover un proceso constituyente que otorgue a Chile una nueva Carta Fundamental, originada, discutida y promulgada en democracia. Esta voluntad se basa en la idea de que la actual Constitución, incluso con las múltiples modificaciones que ha sufrido, *“está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapesos fuertes a dicha voluntad, siendo el ejemplo más evidente el mecanismo de los quórum contramayoritarios para la aprobación y modificación de leyes importantes”*. Por ello, se continúa más adelante, *“Chile debe reencontrarse con sus tradiciones republicanas y dar origen a la Nueva Constitución, en la que confluyan las tradiciones liberal, democrática y social y que sea fruto de un auténtico consenso constitucional”*.

Si bien es cierto que se ha discutido mucho en el debate público sobre el procedimiento que seguirá el Poder Ejecutivo y la coalición o plataforma gobernante para cumplir tal objetivo, lo cierto es que también resulta relevante revisar y discutir el contenido que el Programa prevé para la nueva Constitución.

Sobre lo primero, el procedimiento, si bien el Gobierno aún no lo ha determinado, sí contamos con las definiciones elementales sobre éste en el Programa, el que señala que aquél debe ser institucional, democrático y participativo.

Sobre lo segundo, el contenido, el Programa hace énfasis en un nuevo y más denso catálogo de derechos fundamentales y la instauración de remedios efi-

¹ Presentación realizada en el Seminario Internacional “¿Asamblea Constituyente, Reforma Constitucional o Proceso Constituyente?” organizado por el Centro de Justicia Constitucional de la Universidad del Desarrollo, realizado el 31 de julio de 2015 en el Hotel W de Las Condes.

caces para el caso de su vulneración y, en cuanto al sistema político –que es lo que aquí nos ocupa– plantea explícitamente la opción de establecer en la nueva Carta a Chile como un Estado social y democrático de Derecho, siendo su forma política una República democrática y en que la soberanía, residente en el pueblo, se ejerza mediante un sistema democrático. En el Programa se define al Estado social y democrático de Derecho en los siguientes términos:

“En la Constitución Política se deberá reconocer bajo esta cláusula que el Estado no sólo es un sistema de potestades, sino un conjunto de deberes de ‘buen Gobierno’ y de satisfacción de necesidades públicas que son consustanciales a la legitimidad misma del Estado y del Poder. Se funda en la dignidad, libertad e igualdad de las personas, así como en los principios participativo, pluralista y de solidaridad.

Se trata, ante todo, el Estado social de un Estado de Derecho, fundado en el principio de legalidad y en el respeto de derechos fundamentales, de suerte que la fuente y medida de toda autoridad sea el Derecho mismo. El Estado Social es un Estado democrático, en que el poder electoral reside en el pueblo y su ejercicio se verifica en el poder a través de instituciones, procedimientos y técnicas representativas y participativas.

Finalmente, el Estado social es un Estado de garantías que protege el goce efectivo de derechos económicos, sociales y culturales”.

Luego, caracteriza con las siguientes palabras a la República democrática:

“Las democracias pluralistas combinan elementos de representación y participación en su versión contemporánea. Sus principios básicos son la representación política y la participación, en una ecuación de equilibrio. Esta definición republicana es una opción histórica por la electividad de los cargos públicos, la alternancia en el poder y la responsabilidad en el ejercicio del poder.

La República democrática exige un sistema de rendición de cuentas y, por tanto, de controles y responsabilidades sociales, políticas y jurídicas en el ejercicio del poder”.

A continuación, se revisará –con abierta adhesión a estas ideas– qué es lo que plantea el Programa de Gobierno para el cuatrienio de la Presidenta Bachelet, en concreto como medios para construir la institucionalidad que permita que Chile cumpla con los objetivos definidos por la coalición gobernante, ofrecidos al pueblo y hechos propios por éste mediante su adhesión en las elecciones presidencial y parlamentaria.

2. El sistema político: una República democrática que sea un Estado social y democrático de Derecho

La idea base del Programa es que Chile merece que el texto constitucional reconozca y se base en un sistema plenamente democrático y que recoja en toda su extensión los derechos humanos reconocidos en Chile y en el ámbito internacional. Ello implica erradicar la desconfianza que la actual Carta tiene en la soberanía popular, manifestada en los fuertes mecanismos contramayoritarios vigentes. Tal desconfianza, de perpetuarse, sólo puede llevarnos a una crisis de legitimidad del sistema político y, luego, de gobernabilidad del país. Para cumplir este objetivo, se tiene que echar mano a las mejores tradiciones democráticas chilenas, a nuestra experiencia y a nuestro propio desarrollo doctrinario y científico; pero también a los desarrollos intelectuales y a la experiencia de las democracias modernas de Occidente.

Así, la intención del Gobierno es que la Nueva Constitución Política establezca que Chile es un *Estado social y democrático de Derecho*, siendo su forma política una *República democrática*, en que la soberanía nacional resida en el pueblo de Chile, de cuyo ejercicio emanen los poderes del Estado. Además, como concreción de ello, el Estado chileno sería esencialmente laico, reafirmando su separación con las Iglesias y, por tanto, suprimiéndose las múltiples referencias a juramentos, libros o símbolos de índole religiosa en el ordenamiento vigente.

Sistema electoral

En cuanto la base del funcionamiento de un sistema democrático representativo es el ejercicio del sufragio por los ciudadanos y su real representación en los órganos delegatarios de la soberanía nacional, la reforma del sistema electoral binominal que regía la elección de los parlamentarios de ambas cámaras del Congreso Nacional resultaba esencial dentro de un cambio de la Constitución material, aun cuando su logro no implicó la superación de la vieja Carta de 1980 en lo formal; por ello, estando actualmente el sistema electoral regulado por su propia ley orgánica constitucional, el Gobierno planteó desde un principio que se intentaría su reforma en forma previa al inicio del proceso constituyente propiamente tal, cuestión que se logró tras la aprobación y promulgación de la Ley N° 20.840.

Al respecto, el contenido de dicha ley, cuya tramitación fue iniciada por el Poder Ejecutivo, ya es ampliamente conocida. En síntesis, se sustituyó el actual sistema electoral binominal por uno de representación proporcional; además, para avanzar en la plena igualdad política, civil, familiar, cultural y económica de mujeres y hombres, la ley contiene, recogiendo con ello la experiencia foránea, un mecanismo para acelerar la integración de la mujer en la vida política del país, en este caso, a través de su ingreso al Parlamento.

Aparte lo anterior y en conciencia del rol necesario que juegan los partidos políticos en un sistema democrático, el Programa manifiesta la intención de que la Nueva Constitución les garantice los recursos indispensables para el cumplimiento de su rol, a la vez que defina mecanismos eficaces para velar por su transparencia y democracia interna. Dicho asunto, sin embargo y como es sabido, no ha podido ser aun concretado en un proyecto –o unos proyectos– concreto.

Quórum para aprobar leyes

Ahora bien, la profunda desconfianza que el constituyente autoritario de 1980 tuvo en la manifestación democrática de la voluntad popular no sólo se expresó mediante la instauración del sistema electoral binominal –*sui generis* y sólo vigente en nuestro país–, sino también en la exigencia de elevados quórums para aprobar la creación o modificación de las leyes de mayor relevancia dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, de acuerdo a la esencia del sistema democrático, en la Nueva Constitución se deberá consagrar el principio de mayoría, siendo la mayoría absoluta el máximo quórum de aprobación y modificación de las leyes. De esa forma se recogerá nuestra propia historia constitucional democrática, así como el derecho comparado y el desarrollo de las doctrinas democráticas.

Pueblos indígenas

El Programa considera que Chile debe saldar la deuda histórica que tiene con sus pueblos indígenas, reconociendo la identidad mestiza y raíces indígenas de la Nación chilena. Ello se verifica en el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, sus tradiciones, lenguas, costumbres, aporte a la cultura y derechos colectivos. Esto exige reconocer que Chile es una Nación indivisible, plural y pluricultural, obligándose el Estado a proteger, promover y asegurar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas y a desarrollar políticas interculturales, participativas, inclusivas y de bienestar.

Hacia una efectiva descentralización y poder de las regiones

La Nueva Constitución tendrá que romper con el centralismo del Estado chileno. Deberán establecerse gobiernos regionales que, liderados por jefes ejecutivos elegidos por votación directa, dispongan de autonomía, facultades y recursos suficientes para constituirse en verdaderos ejes del desarrollo territorial.

Poder Judicial

El Poder Judicial es clave, no sólo en la tutela judicial del derecho y la seguridad jurídica, sino en el Estado de Derecho mismo. Por lo anterior, junto con

asegurar su independencia y autonomía, se hace necesario fortalecer al Poder Judicial en sus funciones jurisdiccionales asegurando la plenitud y unidad de la jurisdicción. El actual gobierno está abierto a debatir sobre el mejor gobierno y administración del Poder Judicial, apertura también manifestada por la Corte Suprema en recientes jornadas de trabajo.

La Constitución asegurará la unidad de la jurisdicción, sometiendo a la justicia militar y al Ministerio Público Militar a un régimen compatible con la administración de justicia de un Estado de Derecho. En este mismo sentido la justicia militar, conforme su propia naturaleza y origen histórico, sólo será aplicable a los militares y bajo ningún pretexto a los civiles en tiempos de paz, velándose por el respeto de la garantía constitucional al debido proceso.

Tribunal Constitucional

La nueva Constitución debe hacerse cargo de que el Tribunal Constitucional es una institución contramayoritaria, pues tiene el poder de contrarrestar decisiones democráticas. Para ello, el Programa propone una nueva generación del Tribunal Constitucional desde los poderes públicos democráticos, sin injerencia de la Corte Suprema, en número impar, eliminando el voto dirimente de su presidente.

Con la finalidad de racionalizar su rol contramayoritario, se requiere reordenar sus competencias, fortaleciendo su comprensión como tribunal, es decir, como órgano que resuelve conflictos, por lo que se hace imperioso suprimir las competencias de control preventivo de constitucionalidad de normas, tanto del control preventivo obligatorio como facultativo; que deforman su rol convirtiendo al Tribunal en "tercera cámara política". Asimismo, el Tribunal Constitucional tendrá una nueva competencia consultiva para que, a petición de cualquiera de las cámaras, examine la necesidad de adecuación del derecho interno con motivo de la aprobación parlamentaria de tratados internacionales de derechos humanos.

Finalmente, la Constitución debe establecer mecanismos de coordinación sistemática del Tribunal Constitucional con los tribunales que integran el Poder Judicial y la Justicia Electoral, para asegurar el debido cumplimiento de sus decisiones cuando corresponda.

Fuerzas Armadas

Para la nueva Constitución las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública serán instituciones esencialmente obedientes al poder constitucional, no deliberantes, disciplinadas y partícipes del desarrollo del país a nivel nacional y regional. Las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública tendrán el

monopolio instrumental de la fuerza coactiva. Tendrán como fines la defensa nacional, la seguridad y el orden público, según sea el caso, con pleno respeto de los derechos humanos, del medio ambiente y los recursos nacionales estratégicos de la nación.

Defensoría del Ciudadano

Las quejas de los administrados en relación a la mala administración o deficiente funcionamiento de los servicios públicos de la Administración del Estado o gestionados por empresas privadas, y que importen la lesión de derechos fundamentales y de derechos humanos, pasarían a ser campo de las tareas de una Defensoría del Ciudadano. Como se sabe, esta Defensoría del Ciudadano es una magistratura moral, revestida de *auctoritas*, pero no de *imperio*, que formula exhortaciones a la autoridad, recomendaciones e informes, contribuyendo a activar el control político y el control social de los gobernantes.

Banco Central, Consejo para la Transparencia e instituciones fiscalizadoras

Banco Central, Consejo para la Transparencia y las instituciones fiscalizadoras son situadas por el Programa en la Administración institucional, reconociéndoseles su autonomía, cuya medida y la configuración de sus competencias son materia de ley. Se observa necesario un tratamiento coherente o sistémico de autonomías, controles y responsabilidades para las instituciones reseñadas, de suerte que operen como agencias independientes, en especial en el campo de la Administración Económica del país.

3. Descentralización

Una de las mayores desigualdades que enfrentamos en el país es de carácter territorial. Son demasiadas las decisiones sobre aspectos importantes para el desarrollo de las regiones que se toman en Santiago. También son demasiado distintas las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen. Debemos incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual, tanto a la construcción como a los beneficios del desarrollo, independientemente del lugar donde vivan. Esto exige una efectiva descentralización.

En la década pasada Chile desarrolló una política de fomento de cadenas productivas o *clusters* sobre la base de cinco sectores (acuícola, minería, sector alimentario, servicios globales y turismo de intereses nacionales). Necesitamos retomar este camino, fomentar más competitividad y diversidad productiva, por lo que se propone restablecer y potenciar la política de *clusters*, basada en una fuerte cooperación y diálogo entre el ámbito público y el privado.

De acuerdo al Programa de Gobierno, se impulsará una Agenda de Descentralización con un cronograma de iniciativas que, sin alterar la organización político-administrativa del país, transfiera a las regiones mayores grados de poder. Se trata de avanzar en una descentralización efectiva que incluya la representación política, planes de desarrollo e inversiones, fortalecimiento del capital humano y mayor respaldo a las zonas extremas y los territorios con estatutos especiales. Así, se trata de potenciar las oportunidades económicas de las regiones con más descentralización, mayores competencias regionales para la gestión financiera, más recursos de inversión, y con un fuerte acento en los recursos humanos y el aliento a los talentos en las regiones.

Dentro de esta idea se inserta la creación y funcionamiento, por iniciativa de la Presidenta de la República, de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, la que el 7 de octubre de 2014 presentó su Informe Final. Sin embargo, debe reconocerse que se ha avanzado poco en la materialización de las sugerencias de los comisionados.

Institucionalidad: Representación y gestión de los gobiernos regionales

En el plano político, si hoy se eligen alcaldes, parlamentarios y consejeros regionales, ese mecanismo debe extenderse a la máxima autoridad regional. Además, es necesario dotar al gobierno regional de autonomía administrativa especialmente en las materias relacionadas con el desarrollo y competitividad del territorio.

Parte de ese objetivo se busca a través del proyecto de reforma constitucional que dispone la elección popular y directa del órgano ejecutivo del Gobierno Regional (Boletín N° 9834-06, actualmente en su primer trámite constitucional ante el Senado); aunque el contenido de dicho proyecto está lejos de todo lo sugerido por la Comisión Asesora Presidencial en su informe, sin duda se habrá dado un paso histórico en la descentralización del país, al menos en el aspecto político. Piénsese nada más en las varias veces que proyectos que implicaban la elección directa de los intendentes, fuesen originados por el Ejecutivo o por parlamentarios, fueron rechazados o estancados en su tramitación².

Respecto a la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, entregó a la Presidenta de la República su informe, el que contiene un cronograma de traspaso de atribuciones y competencias y los contenidos específicos de las actividades a ser traspasadas, las materias de financiamiento,

² A vía ejemplar, encontramos el Boletín N° 2159-07, moción ingresada a la Cámara de Diputados el 21 de abril de 1998; el Boletín N° 6696-07, moción ingresada al Senado el 15 de septiembre de 2009 y archivado en 2014.

la gradualidad de la implementación y la identificación precisa de los cambios normativos que se requerirán a partir de las medidas descritas.

Como se ve –si bien no tan rápida y profundamente como se hubiese querido– la propuesta del Programa ya ha sido puesta en marcha, y pretende que al final del presente cuatrienio el desarrollo económico regional cuente con los mecanismos, atribuciones y recursos para desplegarse, buscando una eficaz cooperación público privada para fortalecer la competitividad del territorio y la inclusión social y económica de sus habitantes.

De acuerdo al Programa de Gobierno y al contenido del informe final, el país debiese avanzar en los siguientes sentidos.

En ejecución de esa cooperación, a nivel regional debiesen crearse Programas Tecnológicos de Inversión. La institucionalidad regional en esta materia será un reflejo de la nacional, para lo cual se crearán los *Consejos Regionales de Innovación y Competitividad*. De manera conjunta, se fortalecerán los Comités de Innovación de las regiones. Adicionalmente, para las regiones será relevante la existencia de los Centros de Desarrollo Empresarial que ofrecerán acciones de formación y fortalecimiento en materia de gestión a las empresas de menor tamaño.

Se establecerá en la SUBDERE una unidad especializada de descentralización, la que impulsará, coordinará y evaluará el proceso de descentralización y transferencia de facultades y competencias a regiones, así como el traspaso de Servicios Públicos, proceso que será paulatino y por grupos de regiones. Al mismo tiempo, se establecerá un organismo destinado a coordinar y apoyar la planificación y decisiones de los gobiernos regionales, que incluya el monitoreo de planes regionales plurianuales de desarrollo económico, social y productivo generados en acuerdo con los ministerios sectoriales involucrados. Los planes regionales tendrán un carácter obligatorio y constituirán el marco bajo el cual los recursos públicos apoyarán, a través de inversiones y gasto corriente, la materialización de una visión de desarrollo territorial integrada y de largo plazo.

Para dar curso al fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo de las regiones se incrementará el gasto público regional y se generará información presupuestaria regional que incluya una desagregación regional de los presupuestos ministeriales. De esta forma, las regiones y el país sabrán exactamente los recursos con que van a contar, y ciudadanos y ciudadanas podrán exigir a sus gobiernos regionales si estos fondos no son utilizados en forma eficiente. Adicionalmente, es necesario traspasar al Gobierno Regional aquellos bienes necesarios para su funcionamiento.

En el plano de la inversión, en todas las regiones del país se crearán mecanismos de incentivos destinados a estimular la concreción de inversiones relacionadas con el asociativismo regional o comunal, de manera de incentivar esta práctica en materias de interés común. Además, se creará un Fondo de Convergencia Regional para disminuir brechas y apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico. Al mismo tiempo, se mejorarán los criterios de composición y asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y se disminuirán las provisiones para traspasar estos recursos al presupuesto de inversiones. El FNDR se enmarcará en la estrategia de desarrollo regional con un sentido estratégico y de futuro.

Se deberán realizar los cambios normativos necesarios para establecer las condiciones que permitan que los Gobiernos Regionales tengan relaciones más estrechas de cooperación con las Municipalidades de la Región para el cumplimiento de objetivos comunes o complementarios, incluyendo presupuestos de inversión. La participación de las Municipalidades en la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) y en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) debe ser obligatoria, e igualmente la asesoría del GORE en la Elaboración de los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos) para asegurar la coherencia de las inversiones locales y regionales.

Adicionalmente, se realizarán las modificaciones tendientes a mejorar los mecanismos de participación, transparencia y control ciudadano regional. Al mismo tiempo, contaremos con un sistema adecuado de incentivos, transparencia y rendición de cuentas que brinde seguridad jurídica a los agentes públicos en las regiones y al nivel central del Estado responsable de la disciplina fiscal. Por otra parte, resulta fundamental que cada región cuente con un sistema de estadísticas que permita registrar el comportamiento en todos los ámbitos de intervención de los gobiernos regionales y posibilite el establecimiento de líneas base, información para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas y programas, y para establecer los indicadores que permitan objetividad en las rendiciones de cuentas.

Recursos humanos

Conforme al Programa, se crearán estímulos para atraer y retener personas calificadas, como también para incentivar la migración a regiones desde Santiago e incluso desde el extranjero, tanto en el ámbito laboral como académico. En la misma línea, extenderemos el Sistema de Alta Dirección Pública a cargos regionales, con el consecuente atractivo de remuneraciones.

Las universidades regionales deben ser las mejores socias del Gobierno Regional para impulsar el desarrollo del territorio. En ese sentido se incluye la ley, iniciada por mensaje de la Presidenta, que creó las nuevas universidades regionales

en O'Higgins y Aysén. Por su parte, la Reforma Educacional, en lo referido a la educación superior, promoverá que en cada región exista una oferta de educación superior y técnico profesional de calidad. Se generarán incentivos y oportunidades para que los jóvenes de esas regiones que salen a estudiar afuera regresen a trabajar a sus lugares de origen.

Zonas extremas y territorios con estatutos especiales

Las chilenas y chilenos que viven en territorios apartados tienen derecho a contar con estándares de vida similares al resto de la población, para lo cual es necesario enfrentar las diferencias en el costo de vida, las dificultades en conectividad, el acceso a los servicios de educación y salud, entre otros factores.

Por ello, se pondrá en marcha un Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas para las regiones de Magallanes, Aysén y Arica y Parinacota, que les dará un impulso potente de crecimiento y desarrollo. Además, hay zonas del país que se encuentran rezagadas respecto del desarrollo del resto, como la zona de Arauco. Para ellas se implementará un Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados.

4. Municipios

En directa relación con la descentralización del país está la preocupación por el desarrollo de la administración comunal. Los desafíos que enfrentamos en la actualidad a nivel local nos exigen interpretar adecuadamente el momento político y los cambios que la sociedad ha experimentado, más aun cuando son los municipios, en cuanto instituciones con mayor cercanía a los ciudadanos, los que están llamados a ser el primer enlace en este esfuerzo.

Institucionalidad local

En materia institucional, el objetivo estratégico es que los municipios pasen de cumplir una función exclusivamente de administración, a la constitución de verdaderos Gobiernos Locales, ampliando las actuales funciones que desarrollan y entregándoles un mayor grado de autonomía en la gestión. Esto será posible mediante el traspaso de competencias, recursos propios, autonomía administrativa y facultades.

Así, se estudiará la constitución de un conjunto básico de servicios municipales garantizados con un determinado nivel de calidad, sujeto a indicadores objetivos auditables, que permitan romper las inequidades territoriales y sociales que afectan a los habitantes de las distintas comunas. Para hacer esto posible

se requerirá una progresiva transferencia de competencias y recursos desde programas y servicios nacionales al nivel local.

Adicionalmente, se deben perfeccionar y ampliar los mecanismos de participación comunal, mejorando la legislación que establece los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, estableciendo como política pública los Fondos Concursables y presupuestos participativos, ampliando el ámbito de acción de las Oficinas de Información y Reclamos, mejorando la regulación sobre consultas ciudadanas y plebiscitos.

Se debe fortalecer el Concejo Municipal, entregándole mayores facultades, atribuciones y también responsabilidades y otorgarles a los concejales la responsabilidad de acompañar y monitorear una o más áreas del quehacer municipal con la obligación de rendir cuentas.

Sobre la dotación y el estatuto jurídico de los funcionarios municipales se propone retomar el debate sobre el Art. 121 de la Constitución que permite a los alcaldes descentralizar la gestión de personal de acuerdo a las particularidades de cada municipio, impulsando la norma legal que otorgue la facultad de revisar la estructura de plantas. La discusión sobre el Art. 121 debe incorporar la revisión de las normas laborales de los funcionarios municipales, con el debido resguardo de la carrera funcionaria y participación de todos los estamentos, permitiendo que éstos trabajen en condiciones de dignidad y de resguardo de sus derechos como trabajadores.

Por último, se debe implementar una nueva estrategia con los municipios rurales que permita desarrollar los instrumentos necesarios para superar las dificultades y necesidades especiales que presentan los ciudadanos del mundo rural.

Financiamiento de los municipios

Sin duda, los municipios requieren de más recursos. Para ello se impulsará un conjunto de medidas entre las que destacan aumentar los recursos del Fondo Común Municipal (FCM), estudiando el fortalecimiento del aporte público y avanzando sustantivamente en la descentralización de decisiones de inversión; estudiar compensaciones, con cargo al presupuesto nacional, por las exenciones de diversos tributos de beneficio municipal, por ejemplo, por exención del pago de los derechos de aseo, del pago de contribuciones, o por la construcción de viviendas sociales, materias que gravan en mayor medida a los municipios más pobres del país; corregir, mediante una modificación a la Ley de Rentas Municipales, las discriminaciones e injusticias que existen, en particular para que los grandes contribuyentes financien adecuadamente las prestaciones y servicios que reciben de los municipios, y asegurar normativamente que cualquier

nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo.

5. El Programa sobre la Modernización del Estado

El Programa de Gobierno aspira a un Estado moderno para Chile, que sea capaz de promover el fortalecimiento de la democracia y de facilitar el diálogo y la participación; un Estado que garantice el ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la ciudadanía y que impulse políticas públicas para disminuir las desigualdades, combatir los abusos y contribuir a una distribución del ingreso más igualitaria.

Ese Estado moderno cumplirá con fuerza su rol de regulador y fiscalizador en la provisión de bienes y servicios, asegurando condiciones de competencia y velando por el acceso, la calidad y la satisfacción de los usuarios, en condiciones laborales dignas, y asegurará, entre otras materias, las condiciones apropiadas para el emprendimiento y la inversión privada, contribuyendo a la apertura de nuevos mercados y al desarrollo de tecnologías innovadoras.

Una nueva institucionalidad responsable de la evaluación de las políticas públicas

El sistema de evaluación de políticas públicas que ha desarrollado nuestro país ha permitido que se disponga de más y mejor información para los procesos de análisis y toma de decisiones, contribuyendo así a la transparencia de la gestión pública. Sin embargo, si queremos evaluar para mejorar, los resultados de las evaluaciones deben estar vinculados al proceso de toma de decisiones de política pública. Para eso se hace necesaria una nueva institucionalidad, que interactúe con los distintos organismos públicos en el ciclo de definición de políticas.

Para ello, le Programa propone la creación de la *Dirección Nacional de Evaluación*, agencia que tendrá la misión de contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de las políticas, programas y proyectos públicos, a través de la incorporación de procesos de evaluación que asesoren la toma de decisiones. Así, sus objetivos serían desarrollar evaluaciones de alta calidad técnica que entreguen recomendaciones para mejorar la gestión, la eficacia, la eficiencia y la calidad de las políticas y programas públicos; establecer estándares metodológicos para todas las evaluaciones realizadas en el sector público; difundir la información respecto de las evaluaciones realizadas en el sector público, favoreciendo la transparencia; y realizar el seguimiento a la puesta en marcha de las recomendaciones que surjan de las evaluaciones. El director del Servicio sería nombrado por el Sistema de Alta Dirección Pública.

La idea es que la nueva institucionalidad tenga como meta evaluar anualmente el 25% de los programas del presupuesto, de modo que en una administración cubra el 100% de los programas del presupuesto público.

Un Nuevo Trato para el empleo público

El Programa aspira a un sector público que se identifique con una gestión de calidad, que disponga eficientemente de los recursos que se le asignan y en permanente proceso de innovación, para lo que resulta fundamental que los funcionarios públicos trabajen en condiciones de dignidad. Para ello, se evaluará la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público, estudiando mecanismos que se hagan cargo de sus especiales particularidades. En relación al personal a contrata, se estudiarán esquemas que ofrezcan mayor estabilidad a estos trabajadores. También se evaluará la situación de los trabajadores con contratos a honorarios, revisando aquellas situaciones que puedan ser consideradas funciones permanentes.

Un empleo decente debe permitir a los funcionarios de mayor edad, retirarse dignamente de la función pública. Para ello, se impulsarán planes especiales de retiro que faciliten el cumplimiento del objetivo señalado.

En el ámbito de la capacitación, los Planes Anuales de Capacitación serán indispensables para lograr mejores resultados en el desempeño de los funcionarios, cuya pertinencia y vigencia se evaluarán periódicamente por los comités bipartitos de capacitación recibiendo, más recursos cuando sea necesario para su mayor eficacia.

Perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública

A 10 años de su creación, el Sistema de Alta Dirección Pública ha confirmado su relevancia entre las reformas del Estado que se han implementado en nuestro país. Ha sido exitoso al implantar un exigente sistema de selección de altos directivos. Sin embargo, al producirse el cambio de gobierno en 2010 mostró debilidad, convirtiendo la facultad para despedir a los altos directivos en un mecanismo de remoción política. Por lo tanto, es indispensable incorporar mejoras al sistema; hacer del convenio de desempeño del alto directivo un instrumento que apoye el mejoramiento de la gestión; y avanzar en la ampliación del sistema con carácter mixto, que contemple diferencias de régimen entre el primer y segundo nivel jerárquico, con criterios explícitos de delimitación técnico-política, aumentando la cobertura del sistema.

Agenda Digital

La globalización en el siglo XXI nos obliga a enfrentar institucionalmente el desarrollo digital de nuestro país. Este desafío digital cubre tanto la promoción de la utilización de nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía, como el uso de tecnologías de la información para profundizar la transparencia, elevar la eficiencia del Estado y promover una mejor calidad de los servicios al ciudadano. Para lograr estos objetivos es preciso que el Ministerio de Economía asuma en plenitud el rol conductor de la política pública de desarrollo digital de nuestro país, contemplando materias tales como el diseño de políticas del área, la promoción de iniciativas de gobierno electrónico, el desarrollo de la industria de las TIC y la promoción del acceso a las nuevas tecnologías.

Adicionalmente a este esfuerzo, se propone desarrollar el concepto de gobierno digital en línea, que permita un mejor acceso a la información y los servicios, especialmente en los campos de la salud, la educación, la previsión y otros servicios sociales, dando especial preferencia a regiones y municipios.

Probidad y Transparencia

Hoy la ciudadanía tiene una creciente demanda por mayor transparencia en el accionar de las autoridades públicas. Esto tiene que ver con el acceso a la información y la participación en el debate, pero también, con los conflictos de intereses de las propias autoridades. La coalición, al respecto, se comprometió a implementar un sistema de fideicomiso ciego para las nuevas autoridades, sin esperar la aprobación del proyecto de ley que se discute actualmente en el Congreso, sin perjuicio de comprometerse a perfeccionar y acelerar su tramitación.

Además, se profundizará la normativa que regula el conflicto de interés en las funciones posteriores al ejercicio de cargos públicos, así como las declaraciones de patrimonio e intereses de las autoridades públicas. Adicionalmente, se fortalecerá la función de auditoría interna de gobierno y se impulsarán acciones para contar con un mejor y mayor control ciudadano sobre las actividades de lobby.

Perfeccionamiento de los Gobiernos Corporativos de las Empresas Públicas

El Programa anuncia el perfeccionamiento del marco institucional de las empresas del Estado y de aquellas en que éste tenga participación, fortaleciendo sus gobiernos corporativos, para que estas empresas logren aumentar su transparencia y capacidad estratégica, mejorando la calidad de la gestión y la supervisión de las mismas.

Para ello, se propone la creación del *Consejo Superior de Empresas Públicas* como un servicio público descentralizado, encargado de representar los derechos y deberes del Estado en su rol de propietario, modificando tanto su composición y facultades como las normas referentes a los directores de las empresas públicas, de forma de facilitar la separación de las diversas funciones del Estado.

Institucionalidad de confianza y alto estándar técnico para las estadísticas públicas

Si queremos políticas públicas de país desarrollado, para diseñarlas y evaluarlas necesitamos generar estadísticas con estándares de país desarrollado. Los lamentables episodios de la CASEN 2011 y del Censo 2012 han dejado en evidencia que existe una brecha entre ese anhelo y la capacidad institucional para alcanzarlo. Invertir en cerrar esta brecha es indispensable para lograr las dos características más importantes de la institucionalidad estadística: confianza de la ciudadanía y capacidad técnica. Para lograrlo, se perfeccionará el proyecto de ley que moderniza el INE. En el caso particular del Censo, la Comisión Externa Revisora convocada por el gobierno de Piñera recomendó realizar uno nuevo. Más aún, la Comisión recomendó no utilizar los datos recolectados para fines de políticas públicas. Por lo tanto, es imprescindible realizar un nuevo Censo.

6. Nuevas agencias de la Administración del Estado

Con el fin de cumplir debidamente los objetivos hasta aquí reseñados, se hace necesaria la creación de algunas nuevas agencias que formen parte de la Administración del Estado. A continuación se destacarán algunas.

Ciudad, vivienda y territorio

Con el propósito de velar por la política de infraestructura urbana y la coordinación en su ejecución, se dotará de una institucionalidad permanente a la *Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio*. Estará integrada por los ministros de Vivienda, quien la presidirá, de Obras Públicas, de Transporte y Telecomunicaciones, de Bienes Nacionales y el Subsecretario de Desarrollo Regional.

Medio ambiente

Es necesario evaluar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA,) a la luz de los objetivos iniciales que movieron al anterior gobierno de la Presidenta Bachelet a presentar la reforma a la institucionalidad ambiental, e impulsar con decisión los cambios necesarios que aseguren a todos los ciudadanos, or-

ganizaciones y empresarios, una institucionalidad validada desde el punto de vista técnico. Asimismo, se reforzará la Superintendencia del Medio Ambiente dándole presencia organizada en cada región del país.

Cultura

Se plantea la creación del *Ministerio de Cultura y Patrimonio*, que será una institución con énfasis locales, que promueva la cultura, las artes y la interculturalidad. Este Ministerio debe ser capaz de una acción de dinámica, moderna y eficiente, manteniendo y profundizando las estructuras participativas actuales y generando nuevos espacios y metodologías de participación de la sociedad civil; avanzando cualitativamente en fórmulas de descentralización efectiva; incrementando las responsabilidades en la incorporación de la cultura y las artes en la educación.

Asimismo, se introducirán modificaciones al *Consejo Nacional de Televisión*, incorporándolo al Ministerio de Cultura y Patrimonio, ampliando sus atribuciones, manteniendo su rol de regulador de la TV, enfatizando su rol de fomento de la calidad de la industria televisiva, tanto a nivel de TV abierta, pago, regional y comunitaria.

Se buscará modificar la televisión pública, a través de un proyecto de ley. Esto, pues se deben ampliar las facultades de *Televisión Nacional de Chile* para un cumplimiento efectivo de los objetivos asociados con la misión pública que la ley le entrega. Al directorio se le aplicarán los deberes y régimen de responsabilidades de los directores de las Sociedades Anónimas y se le impondrá la obligación de dar cuenta de su gestión una vez al año. Además, TVN incorporará financiamiento público de manera sistemática, con el objeto de que pueda producir bienes públicos socialmente valorados que los privados no tienen obligación de producir. Esto, pues en el nuevo escenario de TV Digital, el canal público debiera desarrollar a lo menos dos frecuencias abiertas y gratuitas adicionales. Una, de noticias –actualmente sólo disponible en plataformas de pago– y otra para un canal educativo-cultural.

Transporte

En cuanto a la gestión de los sistemas de transporte en las ciudades, se creará la Autoridad Metropolitana de Transportes para cada área metropolitana.

Pueblos indígenas

Conforme a los objetivos planteados para la Nueva Constitución, se requiere adecuar la institucionalidad vinculada a los pueblos indígenas. Se realizará, primeramente, un proceso de consulta para establecer reformas que generen

espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial mediante la generación de Estatutos Especiales de Autonomía.

Se impulsará, luego, una nueva institucionalidad indígena que recoja la experiencia histórica de entidades como Conadi y de la Ley Indígena y que eleve el estándar de la relación de los Pueblos Indígenas con el Estado. En efecto, los asuntos indígenas han estado a cargo de la Conadi, una institución que es una corporación dependiente de un Ministerio, lo que resta fuerza a su accionar. Por ello, el Programa plantea conferir rango de Ministro de Asuntos Indígenas al Director de la Conadi. Luego, se enviará al Congreso el proyecto de ley que crea el *Ministerio de Asuntos Indígenas*, que será además el encargado de colaborar con el Presidente de la República en la definición de una política indígena para Chile. Junto a este, se enviará otro proyecto que crea el *Consejo de Pueblos Indígenas*, autónomo y representativo de los diversos pueblos que existen en Chile. El Consejo deberá tener funciones consultivas y resolutivas y garantizar la debida representación por Pueblos, entre otras materias. Esta iniciativa será con consulta de los Pueblos Indígenas.

Se adecuarán los marcos regulatorios actualmente vigentes a las normas del Convenio 169 de la OIT, de manera de velar por su adecuada implementación y respeto. Esto incluye la revisión y eventual modificación –con consulta– del reglamento general de consulta como también respecto del nuevo reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a objeto de que ambos instrumentos cumplan efectivamente con los estándares del Convenio 169. Además, se evaluará un mecanismo de financiamiento a estos procesos de consulta.

Se implementará, también en consulta con los pueblos indígenas, procedimientos e iniciativas para proteger efectivamente los recursos naturales y económicos de ellos.

7. Los derechos fundamentales en la Nueva Constitución

Ahora bien, como se planteó al inicio de esta presentación, la intención manifestada por el actual Gobierno es, mediante el impulso de un nuevo texto constitucional y las demás reformas estructurales planteadas en su Programa, convertir a Chile en un *Estados social y democrático de Derecho*. Y como no se entiende de qué forma un Estado puede ser “Social” sin abordar su relación con los derechos fundamentales de las personas, finalmente se hace necesario hacer alguna referencia sobre la materia.

Como señala el Programa, la Nueva Constitución debe asumir un compromiso categórico con el reconocimiento y la protección de los derechos fundamentales, a la fecha el mínimo ético universal en que los pueblos civilizados basan

sus formas de convivencia. Así, será deber de los órganos del Estado respetar, promover y asegurar, en todos sus niveles de protección, el pleno ejercicio de los derechos humanos, propendiendo a su progresividad, expansividad y óptima realización posible.

Por ello, la Nueva Constitución, fruto de la confluencia de las tradiciones liberal, democrática y social, requiere de un completo y equilibrado catálogo de derechos, deberes y garantías que plasme los derechos establecidos en los principios, declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos; reconociendo explícitamente que ellos constituyen limitaciones a la soberanía.

Como señala el Programa:

“La Nueva Constitución Política debiera basarse por consiguiente en los valores de la dignidad de la persona; de la libertad, de la igualdad y de la solidaridad; estableciendo en plenitud un sistema democrático que reconozca el pluralismo propio de las sociedades democráticas modernas y, con ello, la autonomía moral de las personas y su libre desarrollo de la personalidad”.

En particular, el desarrollo de este nuevo catálogo debiera contener, básicamente, los siguientes aspectos:

- **Derecho a la vida e integridad física y psíquica:** El Estado debe garantizar a todas las personas que no sean sometidas a torturas ni tratos crueles, inhumanos o degradantes. Se requiere abolir efectivamente la pena de muerte, prohibir el trabajo forzado y la trata de personas. En particular, el Estado deberá adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia de género.
- **Derecho a la igualdad y a la no discriminación:** La Nueva Constitución debe garantizar la igualdad ante la ley y la no discriminación arbitraria, sea por razón de sexo, origen étnico, origen social, opinión, orientación sexual o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Ello incluye la promoción por el Estado de la igualdad de derechos y cargas de hombres y mujeres dentro del hogar y el favorecimiento del acceso equitativo de mujeres y hombres a cargos de elección popular y a puestos de responsabilidad profesional y social, incluso mediante medidas de acción positiva, con estándares de temporalidad, proporcionalidad y afectación.
- **Derecho a la libertad y seguridad personal.**
- **Derecho a la tutela judicial y garantía del debido proceso, en sede civil y penal.**

- **Derecho a la libertad de conciencia, en el marco de una Constitución laica y pluralista.**
- **Derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y a buscar, recibir y difundir información:** Esto implica que una ley determine los límites a la concentración de la propiedad de los medios de comunicación social, así como la apertura plural del espectro radioeléctrico y la distribución del avisaje público.
- **Derechos de los niños, niñas y adolescentes,** de acuerdo al estándar internacional.
- **Derecho a la identidad, a la intimidad, a la imagen, al honor y derechos sexuales y reproductivos.**
- **Derecho de propiedad:** Junto con reconocer el derecho a la propiedad privada, debiera contemplar la idea de que la propiedad obliga y que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea, se requiere reconocer que la función social del derecho a la propiedad privada y a la herencia, delimitará su contenido, de conformidad a la ley.
- **Derecho a la libre iniciativa económica privada,** con las limitaciones establecidas en la ley.
- **Dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible del Estado sobre los recursos hídricos, mineros y del espectro radioeléctrico:** En virtud de ello, expresamente se establecería que el Estado tiene derecho a regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales, especialmente minerales; además, las aguas serían bienes nacionales de uso público, cualquiera sea el estado en que se encuentren, el lugar en que estén depositadas o el curso que sigan, incluidos los glaciares. Quedaría entregada al legislador la regulación del procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción de los derechos que se reconozca a los particulares sobre las aguas, sin perjuicio de reservar caudales de aguas superficiales o subterráneas para asegurar la disponibilidad, calidad, seguridad y continuidad del recurso hídrico para todas las personas.
- **Derechos políticos:** Se debe reconocer el derecho de participar en la vida pública y política del país, siendo el sufragio un derecho esencial de la ciudadanía. Por tanto, debe ser fortalecido para asegurar la más plena participación. Se reconocerá el derecho de asociación política, el derecho de protección del Estado a los nacionales, el derecho a la nacionalidad, el derecho a una buena administración, el derecho de acceso a los documentos, el derecho de petición a la autoridad y el

derecho de reunión y manifestación. El sufragio es universal, igualitario, secreto y debe poder ser ejercido por todos los chilenos mayores de 18 años, en su dimensión pasiva y activa, sin que su domicilio o lugar de residencia puedan limitar o condicionar el derecho al sufragio. El Estado debe favorecer el acceso y participación en condiciones igualitarias entre mujeres y hombres a cargos de elección popular.

- **Derecho a la participación política y social:** La Nueva Constitución debe garantizar el derecho a la participación política y social en las diferentes áreas de la vida nacional como garantía del orden político e institucional y como derecho incluyente de los grupos históricamente excluidos de los espacios de toma de decisiones públicas. La Ley determinará las normas y requisitos para el registro legal y las formas específicas de intervención de los partidos políticos, cuyo fin es promover la participación de la ciudadanía en la vida democrática, asegurando la transparencia, las prácticas democráticas y la representación equilibrada de mujeres y hombres en su vida interna.
- **Derechos colectivos y reconocimiento de los pueblos indígenas:** Debe quedar establecido que Chile, en cuanto Nación, es indivisible y pluricultural, pero que incluye a los pueblos indígenas, quienes gozan de identidad y cultura propia. Sus derechos colectivos se relacionan con el medio en que viven y en el uso de sus recursos, y el derecho a conservar, desarrollar y fortalecer su identidad, lengua, instituciones y tradiciones sociales y culturales. El Estado deberá fomentar la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones.

Derechos económicos, sociales y culturales

En cuanto la Nueva Constitución, consagrará un Estado social y democrático de derecho, corresponde hacer mención especial a los derechos económicos, sociales y culturales, que deberán ser asumidos como verdaderas obligaciones de la actividad estatal, para asegurar mínimos de igualdad social para un disfrute efectivo de todos los derechos.

Así, corresponde al Estado garantizar el derecho a la educación, al trabajo, a la vivienda, a la protección de la salud, a la seguridad social, el derecho de las personas con discapacidad y de la tercera edad, el derecho al goce del medio ambiente libre de contaminación. Se reconocerá el derecho a la cultura, entendido tanto como el derecho a bienes culturales como al patrimonio cultural.

El Estado deberá promover la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés nacional.

Garantías

Para garantizar efectivamente el desarrollo y la efectividad del conjunto de derechos fundamentales, se deben establecer las acciones y recursos que permitan su reclamo ante las instancias judiciales, tales como el amparo, la protección y el acceso a la información; también se debe establecer que las limitaciones a estos derechos sólo pueden hacerse por ley; y que no se puede afectar el derecho en su esencia. Por otra parte, los estados de excepción constitucional sólo pueden limitar los derechos en los supuestos fácticos que la Constitución Política establezca, con estricta sujeción a estándares internacionales.

Deberes

En materia de deberes constitucionales, la Nueva Constitución debe hacerse eco de la fórmula de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que sitúa a las personas y sus grupos no sólo frente al Estado, sino frente a la comunidad en que viven, de suerte que los deberes superen concepciones individualistas que niegan la necesidad de la cooperación y la solidaridad social. En consecuencia, la Constitución deberá establecer deberes relativos a la vida pacífica, el respeto de los derechos, la contribución a una sociedad solidaria, el cumplimiento con las cargas reales y personales que establezca la ley; los deberes para con el Estado nacional, sus valores e intereses permanentes y los deberes relativos al respeto y cumplimiento de la Constitución y la ley.

Epílogo

Sólo me resta después de esta exposición agradecer la invitación de la Universidad del Desarrollo a este magnífico Seminario Internacional, que permite desde una perspectiva abierta analizar los cambios institucionales que se proyectan y en especial los cambios que el proceso constituyente aspiramos que materialicen en una Nueva Constitución.