

# Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL  
N° 529, marzo 2020

MR

## Mirando el futuro: acuerdo constitucional y acuerdos económico-sociales

**Ricardo Lagos E. / Enrique Barros B.**

### De lo vivido a un Chile nuevo

**Ricardo Lagos E.**

La tarea que viene estará marcada por dos realidades ineludibles: por una parte, asumir que estamos creando una Constitución para el Chile del siglo XXI, esto es un país cruzado por la Revolución Digital y todas sus derivaciones; por otra, sacarnos plenamente de encima los resabios de aquellos 17 años de afán refundacional de Chile impulsados por la dictadura que impregnan la constitución actual.

No fue sólo la Constitución del 80. Fue el ideologismo extremo donde se colocó al mercado como determinante de la sociedad. Un neoliberalismo profundo, como en ninguna otra parte, cuya meta era hacer de cada chileno un consumidor más que un ciudadano y cuyo dogma era que el mercado ordena a la economía y al país. Las consecuencias negativas fueron germinando poco a poco porque

cuando se es consumidor es el nivel del bolsillo el que determina cuales son los bienes y servicios a los que se puede acceder. Y la dignidad de cada cual se va socavando poco a poco cuando la desigualdad se incrementa. Es lo que heredamos.

Es cierto que tras recuperar la democracia trabajamos con intensidad para romper la camisa de fuerza de leyes y reglamentos heredados de aquel régimen autoritario. Trabajamos para generar inclusión, bajar la desigualdad y expandir las libertades, todo lo cual está lejos del modelo neoliberal. No es poco haber reducido la pobreza de casi 40% a 12% tras veinte años de gobierno. Pero aquello se hizo buscando sobrepasar las determinantes de una Constitución que —como más de alguno debe recordar— fue planteada por sus redactores como un cuerpo jurídico que, cuando llegue la hora en que otros gobiernen con apoyo ciudadano, el Estado subsidiario sea muy difícil de cambiar. Hicieron una constitución pétrea y en ella se apoyó la oposición de derecha para en-

---

**Ricardo Lagos.** Presidente de la República de Chile 2000-2006. Presidente de la Fundación Democracia y Desarrollo.

**Enrique Barros.** Abogado, Profesor Titular de la Universidad de Chile y miembro del Consejo Directivo del CEP.

Presentaciones de Ricardo Lagos E. y Enrique Barros B. en el CEP el 22 de enero de 2020.

frentarnos en cada paso que nos propusimos dar en favor del desarrollo social. ¿Acaso puede haber un signo más evidente de esa concepción del poder que los 500 días establecidos entre el plebiscito, donde ganó el No, y la entrega del gobierno? ¿O no es para constatar ahora el abuso implícito en haber publicado “leyes de amarre” y otras muy determinantes para el futuro del país en el Diario Oficial un día antes de asumir el presidente Aylwin? Quien vea esa edición no podrá creer lo grueso y extenso de ese periódico oficial del 10 de marzo de 1990 y de los últimos números de los días y meses anteriores. Por eso, es claro lo que cabe construir ahora: volver a la plena dignidad del ciudadano como actor principal y determinante en el devenir del país.

## Revolución Digital

Si estamos claros en ello, está la otra determinante: saber actuar para el país que viene. Cuando recuperamos el derecho a elegir democráticamente un presidente aún asomaba tímidamente lo que devino en Revolución Digital. Si en 1994 se puso en marcha Internet con el hipertexto y la sigla www, es en 2007 cuando se crea el iPhone, capaz de traernos a la palma de la mano un nivel de conocimiento que nunca soñó poder tener el ser humano. Y con ello emergieron las redes y esa capacidad de los ciudadanos de crear sus propios flujos de información, concordar intereses y articular acciones con otros miles de ciudadanos. Las protestas que hemos visto en buena parte del mundo tienen un sentido mucho más profundo de lo que a primera vista aparece: allí está el cansancio de la ciudadanía con las élites.

En esta sociedad de hoy, especialmente entre los jóvenes, existe la capacidad de conocer otro mundo, mucho más completo, mucho más amplio y, a partir de eso, formar sus ideas y valores. Esto significa, como algunos lo han descubierto, que el ser humano ya no necesita de muchos intermediarios, puede actuar por sí mismo. Es más, está la idea

de prescindir de ese intermediario antes esencial: el profesor y sus libros debidamente subrayados, el guía religioso y sus admoniciones morales, el intermediario político ante la autoridad. Todo eso no necesariamente lleva a una democracia directa, pero sí a una rebelión frente a quienes siendo representantes toman decisiones sin escuchar realmente a quienes los eligieron. Hay que entenderlo en esta hora de Chile: la política ha pasado a ser mucho más horizontal que vertical.

Y eso es lo que hoy tenemos en las manos al mirar esos momentos claves de nuestra historia. Por una parte, la urgencia de dar al Estado los poderes reales de gestar políticas públicas que miren las estadísticas sociales por encima de las estadísticas económicas. Un Estado ordenador, conductor, que traza las coordenadas que orienten con claridad el camino de futuro nutriéndose de las oportunidades de la Revolución Digital. Un Estado concentrado tanto en las demandas de lo inmediato como en el largo plazo. Por otra parte, tener un país que otorga al Mercado la fuerza de generar crecimiento y consolidación de su apertura al mundo. Un mercado donde la innovación sea su constante para identificar oportunidades. A la vez, un mercado con ética y normativa autorreferente, donde los abusos y las colusiones sean ajenas al concepto del empresario exitoso.

Un país con una Sociedad sólida en protecciones y oportunidades, un Mercado innovador y exitoso en el crecimiento, más un Estado fuerte, conductor y eficiente son las determinantes donde cabe definir la gobernabilidad contemporánea. Ese es el desafío que tenemos.

Hoy sabemos que hay distancia y falta de confianza con aquellos que fuimos elegidos de acuerdo con esa carta constitucional. No es fácil entender desde hoy cómo esa institucionalidad heredada, que era imposible de modificar en profundidad, fue el escenario dentro del cual trabajamos por crear avances y nuevos desarrollos para la sociedad. Por ejemplo,

las modificaciones que se hacen en mi período presidencial, siendo importantes, tienen la modestia de referirse solo a que en ese momento era el desafío mayor y más inmediato: resolver los enclaves autoritarios. Esto es, aquellas disposiciones que hacían que ese texto constitucional no fuera democrático ante los ojos del mundo. Fue un logro porque pudimos cruzar el estándar mínimo, pero obviamente quedó allí el ideologismo que impregnaba la constitución de Pinochet aferrada a un adoctrinamiento neoliberal extremo como el eje articulador de la sociedad chilena. No obstante sus modificaciones, la Constitución siguió siendo una camisa de fuerza a la cual teníamos que sujetarnos todos los gobernantes. Eso es lo que no podrá ocurrir ahora. Será difícil el camino, pero por primera vez, en la historia de Chile, tendremos una Constitución surgida desde las bases ciudadanas.

## Futuro y los siete temas

Hemos llegado al 2020 y de aquí a 24 meses deberemos estar claros, a lo menos, en dos visiones esenciales: un nuevo Pacto Social, cuyo referente esencial sea la nueva Constitución, y un Plan de Desarrollo Sustentable e Inclusivo, donde la interacción entre educación, salud, pensiones, productividad eficiente, distribución justa e innovación de vanguardia constituyan un todo. Es el equivalente a España en 1978. Allí definieron las normas laborales, tributarias y metas de crecimiento económico para 12 años más, con la meta de ingresar a la Unión Europea. Ahora, en Chile, es la mirada común al 2030. ¿Cómo lo queremos? ¿Cuáles son los principios y las metas consensuadas entre todos los sectores de la sociedad chilena? Es allí donde, a mi juicio, hay siete puntos ineludibles:

### 1.- El Marco de un Nuevo Entendimiento Ético.

Estamos llamados a trabajar en un contenido constitucional capaz de replantear un nuevo modelo de desarrollo, centrado en el ser humano. Y ello con un nuevo trato en lo económico donde tengamos

una situación impositiva que sea justa, simple y comprensible para todos. Pero esto exige un nuevo entendimiento donde es esencial que hagamos todos una introspección y esto tiene que ver con los valores morales por los cuales nos estamos rigiendo crecientemente. Ha habido aumento de ingresos, hay más sectores en clase media, al igual que incrementos de mejor calidad de vida por todo Chile. El consumo ha ido en aumento, pero ¿cómo compatibilizamos eso con los valores de una vida austera? ¿Cómo compatibilizamos eso de manera que no haya un consumismo por el mero consumismo? Ha llegado el momento de preguntarnos qué ha pasado en la sociedad chilena, en la que las más altas autoridades, en distintos campos de la esfera social, se han visto involucradas en situaciones donde la sociedad ve cómo la búsqueda de una mejor vida puede darse por cualquier vía, aunque sea ilícita. Debemos preguntarnos de dónde surgieron tantos que, para tener más ingresos, no dudan en coludirse para imponer precios más altos o caer en la corrupción. Aquí estamos en presencia de valores muy profundos, en donde también tendríamos que hacer una mirada crítica hacia lo que nos ha pasado como país en estos años.

### 2.- Mecanismos de escucha y seguimiento del pensar ciudadano.

Tras la decisión que derive de la consulta plebiscitaria de abril y la elección de quienes estén directamente involucrados en la tarea, emergerá la urgencia de definir las modalidades de ella, donde los grupos de trabajo que se formen tengan la necesidad de una interacción concreta y directa con la ciudadanía. Las propuestas deben estar impregnadas de esa interacción. Es histórico lo que así hagamos porque los chilenos aspiran a ser escuchados.

Cuando se puso el debate constitucional y antes de los cabildos durante el gobierno anterior, desde nuestra Fundación invitamos a chilenas y chilenos a dar su opinión sobre qué elementos debiera con-

## 4 Puntos de Referencia, N° 529, marzo 2020

tener la Constitución, y terminamos con miles de ciudadanos participando con sus ideas en un sitio en la web que se llamó Tu Constitución (<https://www.tuconstitucion.cl/>). A partir de ese ejercicio, tomando las ideas más importantes, fue posible generar una propuesta impresa y online conocida como Nuestra Constitución (<http://www.nuestraconstitucion.cl/images/nuc-ic-digital-web.pdf>), escrita por los chilenos directamente. Este tipo de experiencia debiera ser considerada en la forma en que se actúe a futuro. Lo importante es asumir que toda la orientación estratégica que demos a la economía y a la estructura social de Chile en el siglo XXI tendrá más legitimidad si la ciudadanía la siente como propia, como consecuencia de un debate donde la participación fue real e influyente.

### 3.- Poderes del Estado y Tribunal Constitucional.

El equilibrio entre los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe sentar suficientes coherencias que no lleven a intervención desequilibrante de otras entidades importantes del Estado. Así, la existencia de un Tribunal Constitucional debe tener un funcionamiento definido para circunstancias muy especiales de diferendos entre poderes del Estado. La Constitución deberá cuidar que tal entidad no sea usada y abusada como ocurrió en los años recientes, en especial ante iniciativas de los gobiernos progresistas del país. Cuando se lograban ciertos acuerdos y se obtenían las mayorías necesarias para ciertas leyes, vimos cómo se recurrió al Tribunal Constitucional para que éste, aplicando “el verdadero espíritu de la Constitución”, pudiere derogar las normas tan trabajosamente negociadas con la oposición.

4.- **Consensuar un crecimiento económico y políticas sociales a largo plazo orientadas a reducir drásticamente la desigualdad.** Es indispensable para enfrentar esta crisis definir como prioridad un crecimiento que mire los 10 o 15 años próximos. Tenemos posibilidades de hacerlo porque tenemos un

nivel de endeudamiento público del orden del 30% del PIB, que es relativamente bajo para estándares internacionales; con una política de estrategia larga podemos pasar a un nivel de deuda pública del 38 a 40% del PIB. Pero esto con un principio político constante: crecer para distribuir y distribuir para crecer. Debemos hacerlo entorno a un crecimiento que enfatice la capacidad de recuperar los niveles de infraestructura del pasado y para ello utilizar el Fondo -hoy llamado Desarrollo País-, que hasta ahora no se ha impulsado con más eficacia. El Fondo se trata de Infraestructura en un sentido amplio, incorporando fibra óptica al Asia con una gran inversión e invitar a países amigos a ser parte de este gran desafío.

Debemos hacerlo además con una mirada larga del tipo de desarrollo: cuáles son las nuevas riquezas donde sustentar nuestro crecimiento tanto tangibles como intangibles; cómo se aprovechan las nuevas oportunidades provenientes del *Big Data* y las nuevas tecnologías; asumir el potencial de fuentes de trabajo implícito en ser el país que despierta e inicia el día cuando los de Asia van a dormir; podemos ofrecer la continuidad productiva; asumir el tema del agua con todos los desafíos ligados al reciclaje, así como a la desalinización posible con energías renovables como la solar de costos menores. Robótica y fuentes de empleo es una realidad en tensión con el mundo laboral que obliga a pensar en un nuevo Chile allí presente.

Este es el marco para concordar que hoy parte de este crecimiento debe ser para invertir, pero también una parte sustancial debe serlo para esa otra inversión en que nos hemos quedado muy atrás: la inversión en la gente; avanzar en igualdad, en la provisión de bienes públicos básicos para el ejercicio de la libertad (como la educación y la seguridad social) y para ampliar el consumo a nuevas capas sociales, que lleva a seguir creciendo.

Para hacer lo anterior, es indispensable, junto a los poderes ejecutivo y legislativo y órganos auxilia-

res como el Banco Central, concordar tanto con el ámbito público como con el privado (sociedad civil organizada, sindicatos, empresas y pymes) un camino claro para dicho crecimiento. Es este tal vez el elemento más importante que está pendiente en esta crisis: habiendo definido el itinerario institucional del punto de vista de la Constitución, cabe definir las palancas esenciales en que concordamos para recuperar el crecimiento que estamos perdiendo. Reconozcamos que en los últimos 10 años hemos perdido el ritmo de crecimiento que tuvimos en los primeros 20 años desde que recuperamos la democracia. Aquí es necesario el núcleo de trabajo de todos los actores interesados, y para ello la convocatoria tiene que ser realizada al brevísimo plazo por los poderes del Estado. Así como tenemos relativamente ordenadas las medidas inmediatas a tomar ahora con el producto de la reforma tributaria y los 2.200 millones de dólares disponibles para las áreas que están ya definidas, tenemos inmediatamente que consensuar la mirada de largo plazo. Y con ello el sistema impositivo que le de sustento.

**5.- Tener un sistema tributario justo.** En el mundo moderno se requiere un sistema tributario progresivo, esto es, progresivo en tanto se recauda más a partir de aquellos que tienen y reciben más, ya sean las rentas provenientes del trabajo o las del capital. Hay entonces dos definiciones gruesas que hacer: la primera, cuál debe ser el nivel de los impuestos de un país; y la segunda, cómo aseguramos que ese nivel de impuestos sea progresivo de manera que haya una diferencia entre los ingresos de las personas antes y después de pagar impuestos, y hacer las transferencias del Estado. Allí es donde se disminuye la desigualdad.

Este debate debe hacerse en torno a cuatro principios que son indispensables concordar. Primero, el principio de certeza, esto es, un sistema tributario claro, definido que en el tiempo tiene un horizonte de tiempo largo. Y este es esencial desde el punto

de vista de la inversión. Segundo, el principio de la suficiencia, en tanto teniendo claro cuáles son las demandas que necesita el nivel de impuestos de un país, estos sean suficientes para poder cumplir con las funciones que la sociedad demanda del Estado de Chile. No necesito decir que a medida que el país crece debe también crecer el porcentaje del Producto Interno Bruto que va al Estado vía los impuestos. Tercero, el principio de equidad, en donde los gravámenes son en función de la renta de las personas naturales y/o jurídicas. Ambas demandan, por lo demás, bienes y servicios del Estado y, por lo tanto, ambas deben contribuir separadamente. Cuarto, el principio de eficiencia, que significa: 1) que haya simplicidad para pagar los impuestos, que sea nítido y simple, y 2) que este principio de eficiencia sea de tal naturaleza que contribuya a favorecer el crecimiento económico y la innovación, atributos indispensables en toda sociedad moderna.

Norberto Bobbio, pensador italiano, dice que en toda democracia debe existir un mínimo civilizatorio. Esto es, aquello donde "todos los ciudadanos seamos a lo menos iguales en algo". Lo tomo como referencia para preguntarnos: ¿cuál debe ser ese mínimo civilizatorio que busca establecer la sociedad chilena y cuáles esos bienes y servicios cuya provisión debe ser garantizada por la nueva constitución chilena para satisfacerlo? ¿Cuál debe ser la carga impositiva para garantizar que se entregarán esos mínimos? Esta es la pregunta más importante. Hoy la carga tributaria está en torno al 20%, pero es casi la misma de fines del gobierno de Aylwin, mientras el país ha multiplicado su ingreso per cápita casi cinco veces. Y hemos llegado al absurdo que de los ingresos del Estado casi el 50% proviene del IVA; este es el impuesto más regresivo de todos, aquel que paga hasta el más humilde cuando compra un kilo de pan. Con este sistema se ha ido produciendo una creciente insatisfacción porque este aumento en el ingreso de las personas lleva un consiguiente

aumento en la demanda de la producción de bienes y servicios públicos.

Es aquí donde está, a mi juicio, el meollo de la insatisfacción de hoy. Ha habido por cierto otros elementos que lo explican, pero el elemento central ha sido la incapacidad de crecer en la provisión de los bienes que la ciudadanía demanda cuando ve que el país es otro, pero su vida es de carencias. Debemos ser claros en definir ahora un itinerario de mediano y largo plazo en el incremento de los impuestos: que nos permita endeudarnos ahora para invertir y volver a crecer. Es la contrapartida al mayor endeudamiento del sector público que se hace hoy para reactivar, pero que se debe concordar ahora el nivel impositivo de mañana para que haya un horizonte claro de los compromisos futuros.

**6.- Sistema de servicios públicos con alta participación ciudadana.** Ya sea en servicios como agua, caminos, sistemas de salud, instituciones de educación u otros la voz ciudadana debe estar presente. El poder local es donde aquello se hace más evidente. De ahí la importancia de alcaldes, concejales y los municipios que deben tener un espacio para escuchar sus particulares puntos de vista en un acuerdo amplio e inclusivo de todos los sectores. Cuando las políticas públicas se definen a partir de los consumidores, inevitablemente favorecen a los que consumen más porque son los que tienen el mayor poder de compra respecto de las políticas a realizar. Esa es la gran diferencia entre una concepción basada en los consumidores donde es la economía de mercado la que impera. Cuando las políticas públicas se definen a partir de los ciudadanos, ellos deciden cuál será el “mínimo civilizatorio” de esa sociedad. Si el país crece, el crecimiento también debe alcanzar a las nuevas demandas públicas de los ciudadanos. Esta ha sido la línea divisoria entre unos y otros. Es lo que cabe cambiar, con convicción real, en los diseños de las políticas públicas del futuro, para escuchar la voz de los ciudadanos donde todos son iguales en dignidad.

**7.- Desarrollo con respeto al medio ambiente.** Es cierto, el número de vehículos por persona ha aumentado y en buena hora. Pero junto a bienestares como ese, es necesario plantearnos formas de vida propias de un mundo moderno donde, a la vez, aumentemos la producción estando ciertos que no estamos infringiendo las leyes naturales. Queremos crecer, pero al mismo tiempo debemos preservar el medio ambiente porque estamos conscientes que el cambio climático es un hecho y que debemos cuidar el planeta Tierra porque, por ahora, no tenemos otro para seguir viviendo. Por lo tanto, tenemos que introducir también dentro de las variables económicas aquellas que nos permitan tener la tranquilidad de conciencia que, si la vida del ser humano en el planeta está en cuestión, sabremos tomar las medidas para que cada uno de nuestros países, sin importar si son grandes o chicos, contribuyamos adecuadamente a evitar el aumento de gases de efecto invernadero. Esa mirada debe ser cultura y costumbre. No olvidar que está allí el peligro, porque son esos gases los causantes del cambio climático en tanto permanecen más de 100 años en la atmósfera.

### Que la dignidad se haga costumbre

Es hora de acuerdos, sin eludir la emocionalidad política del momento. No es poco lo que nos cabe vivir a chilenas y chilenos. En cierta forma es preparar el país, sabiendo que ello siempre se hace sobre huellas del pasado con la mirada en el futuro. Ahora nos cabe concordar en cómo ordenamos este nuevo contrato social, donde los poderes y las instituciones republicanas recuperen la confianza de los ciudadanos. Hay muchas frases por estos días en las paredes de la ciudad, no pocas de connotación violenta que son inaceptables para la convivencia democrática. Para mi hay una más trascendente. Dice: “que la dignidad se haga costumbre”. Esa es la tarea principal de nuestro tiempo: “Que la dignidad se haga costumbre”.

## Una Constitución que nos comprometa

### Comentario al Presidente Ricardo Lagos

#### Enrique Barros B.

Nuestra generación ha vivido el Chile de Frei Montalva, de Allende, del 73, del 80, del plebiscito de 1989 y luego de una democracia progresivamente desbloqueada.

Hace 50 años conocimos un Chile de niños sin techo y a pata pelada. Hablamos a la luz de la experiencia, aunque no seamos protagonistas de lo que viene por delante.

El estallido social de octubre develó un Chile distinto al asumido por las elites. Nunca había leído tanta sociología como le he hecho en estos meses. Hemos vivido una tremenda crisis de confianza, en una sociedad en extremo fraccionada, especialmente entre generaciones.

Es terrible que la mitad de los chilenos declare haber sido despreciado en el último año. El abuso contamina nuestras relaciones y alcanza por igual a empresarios, Fuerzas Armadas, carabineros, políticos y al que está en cualquier posición de poder.

La crisis es síntoma de quiebres muy profundos: desde el simple malestar, al resentimiento y a la rabia nihilista. No queremos seguir conviviendo como hasta ahora. Este sentimiento es particularmente fuerte entre los jóvenes, que desconocedores de nuestra experiencia, ven todo negro en nuestro pasado reciente.

Pero la gran mayoría de los chilenos queremos acuerdos que no nazcan de la ira, sino de un genuino espíritu de conversación civilizada. De la razón, y no del vómito cínico, que con su rudeza pretende ser verdad sin más.

Elemento estructural de ese acuerdo muy complejo debiere ser la nueva Constitución. No sólo por razones jurídicas, sino simbólicas. Chile necesita una constitución que nos una y no nos divida. La Constitución no es ni con mucho la madre de todas las energías negativas que debemos superar, pero tiene un enorme valor simbólico.

Una constitución que cuente con aprobación ciudadana es una promesa recíproca hacia el futuro. Nos compromete. Habrá algunos que se quedarán fuera del pacto, porque tiemblan de temor o porque no creen en la democracia. Pero también ellos tendrán la oportunidad de participar.

La constitución vigente no es la misma que en 1980. Luego de la gran reforma de 2005, lleva oficialmente la firma del Presidente Lagos y, con todos sus defectos, responde a los estándares básicos del constitucionalismo democrático.

El problema es que divide, porque por mucha mano que se la haya metido, la constitución vigente sigue siendo la de Pinochet. Eso es incomprensible no solo para viejos militantes de la izquierda, sino aún más intensamente para los jóvenes.

Por lo demás, llegó el momento de revisarla en muchas materias, porque es evidente que el Estado de Chile no es una máquina que funcione bien.

Me asombra que muchos conservadores ilustrados no perciban que amarrarse a una constitución que fue ajena a nuestra historia no solo es impropio, sino también riesgoso, porque es un factor que potencia la desconfianza generalizada hacia las instituciones.

El voto rechazo en abril próximo es legítimo, porque de lo contrario no se explicaría el plebiscito de entrada. Pero estaría más tranquilo si la oferta de rechazo se asociara a la promesa de que el Congreso que se elija el próximo año tuviera un mandato constituyente. Se trataría de un camino distinto, pero persistiría como tarea cuidar nuestra tradición constitucional averiada por la desconfianza.

## II

La Constitución deberá considerar nuestras diferencias. La sociedad chilena es más diferenciada que nunca en su historia. Vivimos día a día la distancia generacional.

Pienso que no hay espacio público para las pretensiones de la izquierda extrema, que no formó parte del acuerdo constitucional, y que se imagina una constitución generada 'desde abajo', en una especie de voluntarismo comunitario que es imposible articular. Más aún en una sociedad tan diferenciada.

La constitución debe, precisamente, unirnos en la diversidad. Durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, cuando intelectuales radicalizados querían replicar a Rousseau (que como dice el poeta Heine desde su escritorio escribió el libreto de Robespierre), el CEP, bajo la dirección de Lucas Sierra, convocó a un grupo de constitucionalistas de las más diversas afinidades políticas -desde la UDI al PC-, para desarrollar unos *Diálogos Constitucionales* y luego un grupo más pequeño, pero igual de representativo, formuló unas *Propuestas Constitucionales*.

Los resultados de esas propuestas resultarán sorprendentes para los escépticos de la posibilidad de llegar acuerdos. Hubo acuerdo transversal en todos los básicos constitucionales de nuestra historia política, así como en los que derivan de experiencias exitosas más recientes, como es el Banco Central profesional e independiente.

Nadie puso en duda el principio democrático representativo. Pero, con mucha razón, se analizaron las debilidades del régimen político vigente.

Hay que revisarlo porque plantea severos problemas de gobernabilidad, al favorecer una mayoría presidencial diferente a la parlamentaria, lo que lleva a un proceso político bloqueado.

Se discutió en los diálogos la conveniencia de un sistema *semipresidencial*, que funciona como presi-

dencial, si el presidente tiene mayoría parlamentaria, y como parlamentario en caso contrario. Es una fórmula interesante, instituida por de Gaulle en 1958. Pero tiene condiciones de funcionamiento harto exigentes: distritos electorales unipersonales, poder de disolución del Congreso, un parlamento que en la práctica es unicameral. Pero hay otras experiencias semipresidenciales para explorar, como la portuguesa, que al fin de cuentas ha resultado virtuosa.

En cualquier caso, la gobernabilidad debe ser un tema muy central de la discusión constitucional y envuelve cuestiones de diseño político sumamente delicadas.

Enseguida, nadie puso en cuestión los derechos de libertad clásicos, que constituyen la esencia del constitucionalismo; incluida la propiedad, cuya seguridad jurídica es condición necesaria del desarrollo económico que todos esperamos. Su definición debe ser tan precisa como simple.

Un ejemplo es la reciente Constitución suiza: "Se garantiza la propiedad privada. Las expropiaciones o restricciones a la propiedad que equivalgan a una expropiación, deben ser indemnizadas plenamente". Punto. Nada más se necesita.

También es de la esencia del pacto constitucional el reconocimiento del principio de un Estado social que sea proporcionado a nuestro desarrollo.

Sin embargo, en materia constitucional existe una diferencia estructural de los derechos de libertad y los fines o derechos sociales. Los derechos de libertad, como la libertad religiosa, de opinión o de reunión, son derechos de autonomía y su función es establecer límites al poder público. Por eso exigen protección judicial.

Los principios o derechos sociales tienen otra naturaleza. Expresan un compromiso de la sociedad para que haya un mínimo de igualdad. La pregunta crítica es si estos derechos pueden ser reclamados directamente a los jueces constitucionales.



La experiencia de Estados sociales exitosos es que la constitución expresa deberes del Estado que se materializan mediante políticas públicas. Los jueces no tienen competencias ni legitimidad para definir estas políticas.

Las experiencias hispanoamericanas de judicialización han producido funestas consecuencias fiscales, como con pleno conocimiento ha mostrado Manuel Marfán respecto de Colombia y Brasil.<sup>1</sup>

El derecho comparado conoce tres fórmulas constitucionales que evitan esa judicialización absurda y costosísima de lo que naturalmente pertenece a la política: la Constitución alemana simplemente dice que la República Federal es un Estado social de derecho; la española establece derechos sociales, pero atribuye su realización al legislador y la administración; la suiza, más realista, contiene una lista de fines sociales que el Estado debe procurar, sin usar el lenguaje de los derechos.

Los tres son Estados sociales desarrollados y solo reconocen acción judicial directa si la ley lo establece. Nuestra propia experiencia constitucional debiere llevarnos por este camino.

Hay muchos otros temas en que habrá que construir un acuerdo. Por ejemplo, en el reconocimiento y cuidado de los pueblos y culturas ancestrales. También existen experiencias comparadas exitosas en países que han logrado un reconocimiento respetuoso, como Nueva Zelanda, Finlandia o Canadá.

Lo mismo vale para derechos difusos o colectivos, como la preservación y cuidado del medio ambiente. También son bienes que exigen un Estado regulador y prestador de servicios. Pero los jueces solo deben intervenir en el marco de la ley, impedidos de acudir en forma directa al texto constitucional para adoptar sus sentencias.

<sup>1</sup> Marfán, M. 2019 "De sueños y pesadillas", La Tercera, jueves 21 de noviembre, disponible en <https://www.latercera.com/opinion/noticia/de-suenos-y-pesadillas-2/910788/>

Hay muchas otras materias en que la constitución no puede sino sentar un principio. Es el caso de la igualdad de género. En una atmósfera saturada de verdades, todo se maximiza, pero es preferible tratarla como fin público, que la constitución enuncia y la ley y las prácticas sociales materializan.

Así lo hace la reciente Constitución finlandesa: "Se promoverá la igualdad de hombres y mujeres en la actividad social y en la vida laboral, especialmente al determinarse la remuneración y demás condiciones en la relación de servicio, de acuerdo con las condiciones establecidas más precisamente por la ley".

De hecho, la ley, y no la constitución, establece, por ejemplo, el postnatal obligatorio para la madre y el padre, que además de los efectos benéficos para la familia, neutraliza diferencias en el mercado laboral de la mujer.

En suma, sentados en una mesa a razonar, constitucionalistas de todas las proveniencias pueden coincidir en lo esencial. No hay por qué dudar que una razonabilidad semejante se producirá en una convención que decida por dos tercios o, si el voto rechazo gana en abril próximo, en un eventual congreso constituyente que decida por el mismo quórum.



La Constitución no es ni con mucho un remedio de todos los males que nos aquejan y no partirá de una hoja en blanco. Chile tiene una larga historia constitucional. De hecho, la de 1833 fue presentada como reforma a la del 1828 y la de 1925 como reforma a la de 1833. Solo la de 1980 se apartó de este camino, en su afán refundacional.

A su vez, la experiencia comparada es esencial en el derecho. Las instituciones se construyen con una mirada vertical hacia nuestra historia y una mirada horizontal hacia experiencias comparadas. Y hay evidencias muy significativas de cuáles son las cons-

tituciones logradas y frustradas. Y también acerca de lo que ha andado bien y mal en nuestra historia constitucional reciente.

En pocas palabras, la constitución no es una invención ni surge de las entrañas del pueblo, no es un texto jurídico que nazca *ex nihilo*.

Es absurda a estas alturas la pretensión de construir una constitución identitaria a partir de sentimientos populares unánimes, la de llegar a una constitución popular, que luego se traduce en la actitud expresada por un alcalde de 'aprovecharnos del proceso constitucional para ir por todo'. La historia muestra que esa es una ilusión, especialmente en una sociedad tan fragmentada y diferenciada como la chilena.

El procedimiento es representativo, porque los ciudadanos elegiremos a quienes discutirán y aprobarán por dos tercios el proyecto que luego se someterá a plebiscito aprobatorio. Eso mismo me lleva a asumir que el texto constitucional debiere estar marcado de cierto minimalismo. Como regla superior de convivencia, la constitución debe ser ascética, limitarse a lo esencial, entregando el resto al proceso político. Su carácter supramayoritario, al exigirse dos tercios, lleva por lo demás naturalmente a ese resultado.

#### IV

La última encuesta CEP nos dice que las prioridades fundamentales de los chilenos son la previsión, la salud, la educación y la seguridad.<sup>2</sup> Esto es, lo que atiende a sus necesidades más básicas.

Para materializar esos fines o derechos que enuncie la constitución se requiere una reforma profunda del Estado chileno. Es inaudito que la mayoría de los programas sociales estén mal evaluados en sus resultados y nada se haga. Es un problema de gestión

.....  
<sup>2</sup> Estudio Nacional de Opinión Pública N° 84, Diciembre 2019, disponible en <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2009-2018/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-84-diciembre-2019>

que admite inmensos bolsones de ineficiencia en el uso de recursos escasos.

Solo marginalmente estos son problemas constitucionales. Por ejemplo, parece conveniente separar un control jurídico (Contraloría) y uno potente de gestión (en un órgano profesional e independiente); que se separe la jurisdicción ordinaria de la constitucional, que se mejore el procedimiento de designación de jueces, que se acerque la justicia a la gente, que se cuente con una cuenta pública de éxito de políticas sociales (no simplemente de gasto social), que además incluya lo que piensa la gente acerca de esos servicios.

Pero el desafío esencial que plantean los bienes sociales y colectivos es que el Estado recaude, priorice y gaste bien. La recaudación exige que no se mate la gallina de los huevos de oro de la prosperidad económica, lo que exige una reforma tributaria bien pensada. Hay mil otras tareas que han identificado estudios del CEP, Espacio Público, Chile 21, Libertad y Desarrollo, y Chile Transparente. Fuera de decisiones estructurales como las que he referido, la tarea es de micropolítica y no constitucional

#### V

Pero el afán más urgente como país es hacernos cargo de las razones espirituales del desprestigio de las instituciones. La gente está cargada de decepción y de rabia con los abusos. Esa ha sido mi preocupación en el estudio del derecho contratos, donde las prácticas abusivas proliferan de las maneras más burdas y solapadas. Esa es responsabilidad de los empresarios.

El abuso se extiende a la cooptación política de funciones que debieren ser profesionales; de apropiación para interés propio de prerrogativas que debieren ser de beneficio público, como las asesorías parlamentarias; de maltrato a los pacientes;

de limitaciones presupuestarias y de gestión de los municipios más pobres, que son los más cercanos a la gente, para atender sus necesidades reales y así infinitamente. Mi impresión es que son factores como esos los que desencadenan la desconfianza y el malestar.

Las instituciones domestican nuestros instintos muy indiferenciados. Su debilidad desata las pasiones. Necesitamos mirarnos más amablemente, con simpatía recíproca. Saludarnos de igual a igual, escucharnos; no hablar desde la verdad o desde una posición social ventajosa. Basta salir

fuera algunos días para traer a la conciencia nuestra agresividad.

Estamos naturalmente constituidos para cooperar. Así lo muestra la antropología y lo comprueba la ciencia empírica contemporánea.

La tarea común es enfrentar las causas de las emociones negativas que nos embargan. A eso también debe ayudar un ejemplar proceso constituyente.

Pienso que debiéramos atender a la más olvidada de las bienaventuranzas: sólo con una mayor pobreza de espíritu podemos reconstruir nuestro tejido emocional. **PdR**