

Una nueva Constitución:
Una propuesta desde La Araucanía

Temuco
2021

© EDICIONES DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO. 2021
Inscripción n.º 2021-A-7076, Santiago de Chile

ISBN 978-956-9489-87-7

Derechos de edición reservados para todos los países

Primera edición
Temuco, septiembre de 2021

Editor
Marcelo Rojas Vásquez

Imagen portada
Inauguración obra “Tejido de Fraternidad” - Pabellón Araucanía
Universidad Católica de Temuco

Texto compuesto en tipografía *Adobe Garamond 11/14*

Se terminó de imprimir, en septiembre de 2021,
en Versión Producciones Gráficas Ltda.
Santiago de Chile

Licencia Creative Commons
Reconocimiento No Comercial Licenciar Igual
(CC BY-NC-SA 4.0)

Ediciones de la Universidad Católica de Temuco
Av. Alemania 0211, Temuco, Chile
Correo electrónico: editorial@uct.cl

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

CAMILA CARRASCO HIDALGO
CRISTIAN QUIROZ REYES
COORDINADORES

UNA NUEVA CONSTITUCIÓN: UNA PROPUESTA DESDE LA ARAUCANÍA



EDICIONES UC TEMUCO
VICERRECTORÍA DE EXTENSIÓN Y
RELACIONES INTERNACIONALES

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Presentación de rector Aliro Bórquez Ramírez | 11 |
| Introducción de Cristian Quiroz Reyes y Camila Carrasco Hidalgo | 13 |

PRIMERA PARTE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

El marco constitucional de poder y derechos en la (re) unión republicana

Raúl Soto Villaflores

27

El derecho fundamental de sufragio:

Reflexiones para un adecuado reconocimiento y protección en la nueva Constitución

Edgardo Cancino Andrade, Camila Fernández Zuñiga

35

Uso de la fuerza y nueva Constitución:

La necesidad de un efectivo control civil a la labor policial

María Catalina Fernández Carter, Javier Velásquez Valenzuela

45

Ordenamiento territorial:

Reflexiones en el marco del proceso constituyente

Fernando Peña-Cortés, Carmen Schlotfeldt Leighton

55

Nueva Constitución:

La oportunidad para contar con gobiernos comunales

Cristian Quiroz Reyes

67

Contraste constitucional:

Participación ciudadana y realidad local

Román González Villar

77

Sobre la nueva Constitución como espacio público político:

Reflexiones sobre sus supuestos y dinámica

Mario Samaniego Sastre, Héctor Mora Nawrath

87

Presupuestos participativos:

Un modo de acercar a la ciudadanía a la decisión de políticas públicas

Carlos Alvarado Acevedo, Juan Pablo Beca Frei

97

El pluralismo jurídico como tarea a resolver por la nueva Constitución de Chile

Marco Aparicio Wilhelmi, Fatima El Fakih Rodríguez

107

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO, DESIGUALDAD Y MEDIOAMBIENTE

Poder económico y nueva Constitución:

Hacia una nueva relación entre Estado y mercado

Sebastián Carrasco Soto, Javier Hernández Aracena

119

Nueva Constitución y desigualdad social subnacional:

¿Bastará con más derechos sociales?

Carolina Acevedo De La Harpe, Rodrigo Espinoza Troncoso

133

Araucanía en pauta:

Más allá del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación

Patricia Oliveira Martins, Claudia Quezada Garrido

143

TERCERA PARTE

EQUIDAD EDUCATIVA E INTERCULTURALIDAD

Lenguas indígenas en Chile y proceso constituyente

Fernando Wittig González, Arturo Hernández Sallés

153

Pluralismo y grupos etnoculturales:

Una propuesta desde el pensamiento político Socialcristiano

Jorge Cordero Frigerio, Heber Huaiquimilla Cona

163

- Azmapu.*
Ordenamiento del vivir en la sociedad mapunche desde la perspectiva del azmogen
Desiderio Catriquir Colipan, Hernán González Quitulef
173
- Vida social cotidiana en la escuela rural de La Araucanía.*
Aportes para la política educativa local
Daniel San Martín Cantero, Reina San Martín Aedo
189
- ¿Es posible un verdadero diálogo político intercultural en y para el Wallmapu?*
Ricardo Salas Astrain, Felipe Sandoval Tapia
205

CUARTA PARTE

PARTICIPACIÓN Y DERECHO A LA SALUD EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

- ¿Acceso o calidad?:*
Reflexión del derecho a la salud para una nueva Constitución
Ignacio Pino Espinoza
217
- Tensiones en el conocimiento y el sistema de salud intercultural,*
basado en el papel asumido por la mirada occidental en la Araucanía
Katalina Agurto Anabalon
229
- El derecho a la salud mental en la nueva Constitución:*
Discusión inmediata
Diego Manríquez Robles
237
- La participación y transparencia como principios básicos*
del proceso constituyente democrático
Jorge Cárdenas Inostroza
247
- Acerca de las y los autores 259

PRESENTACIÓN

El proceso constitucional en marcha en el país es una respuesta democrática a un conjunto de demandas ciudadanas. En más de doscientos años de vida republicana la sociedad ha tenido pendiente un diálogo amplio, inclusivo, que integre las diversas visiones y culturas que conviven en Chile para concordar una carta magna con la debida representación. En ese vacío tal vez se encuentre parte de las respuestas para entender el denominado estallido social de octubre de 2019, punto de partida del camino político que hoy transita la comunidad nacional para la redacción de una Constitución para el siglo XXI.

Pese al contexto, marcado, además, por el confinamiento y otras medidas sanitarias frente a la pandemia, la Universidad con una profunda vocación pública y regional, ha desarrollado un conjunto de contribuciones en el ámbito de la divulgación y de la generación de encuentros que permitan un proceso informado que promueva la participación en este proceso. En esta línea, el Centro de Políticas Públicas de nuestra Casa de Estudios ha generado la iniciativa de convocar a académicas, académicos, administrativos, estudiantes de pre y posgrado a escribir ideas y propuestas que puedan ser consideradas en la redacción de la futura carta fundamental, compiladas en este libro *Nueva Constitución: Una propuesta desde La Araucanía*, con la participación de Ediciones UC Temuco, obra de acceso abierto, gratuita para sus lectores y escrita con la reflexión, libertad y diversidad que el espacio académico promueve.

Se trata de veintiún artículos que versan sobre diversos ámbitos, agrupados en gobierno y la gestión pública; el desarrollo, la desigualdad y ambiente; equidad educativa e interculturalidad y el derecho a la salud garantizado en la nueva Constitución.

En la primera parte se abordan temas como la conceptualización del poder, derechos constitucionales, el sufragio, el uso de la fuerza y el rol civil en el control de las policías, diferentes expresiones de participación ciudadana, pasando por el ordenamiento territorial y los desafíos para los gobiernos comunales.

Posteriormente, se reflexiona sobre una nueva relación entre el Estado y el mercado, la desigualdad social subnacional y La Araucanía más allá del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación.

La tercera parte, sobre equidad educativa e interculturalidad, considera las lenguas indígenas en Chile, el pluralismo y grupos etnoculturales desde el pensamiento político socialcristiano, la perspectiva del *Azmogen* como ordenamiento del vivir en la sociedad

Mapunche, aportes para la educación en el contexto rural y la interrogante sobre la viabilidad del diálogo político intercultural en y para el *Wallmapu*.

Finalmente, en la cuarta parte del libro, se plantean reflexiones y propuestas en materia de acceso y calidad en el derecho a la salud, las tensiones en el conocimiento y el sistema de salud intercultural y la prioridad del derecho a la salud mental en la nueva Constitución.

Temas que creemos estarán presentes en el debate constitucional, en el que entendemos la importancia de las miradas descentralizadas, particularmente desde la Región de La Araucanía, por la oportunidad que representa en nuestros territorios interétnicos, en los que tras más de quinientos años aún creemos en el diálogo respetuoso para superar conflictos, pobreza y un nuevo trato para garantizar derechos y regular nuestra vida en sociedad.

Queda en sus manos el fruto de un trabajo colectivo, orientado a contribuir a la información y participación sustantiva tanto de quienes integren la Convención Constitucional, como para todas aquellas personas interesadas en este histórico proceso y sus resultados.

DR. ALIRO BÓRQUEZ RAMÍREZ
Rector
Universidad Católica de Temuco

INTRODUCCIÓN

Para los y las chilenas los últimos años han sido históricos. Han generado un conjunto de desafíos para la institucionalidad política y para la propia sociedad civil. La pandemia provocada por el COVID-19 encontró a Chile inmerso en un proceso complejo, tenso, pero también necesario. Tras el estallido social de octubre de 2019, el inicio del proceso de redacción de una nueva Constitución, que consideró un plebiscito de entrada, ha marcado un proceso inédito: Nunca en nuestra historia habíamos sido convocados a participar en la elección de las personas que van a elaborar nuestra Carta Magna.

Si bien el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), inició un proceso constituyente, su calendarización, acuerdos y propuestas no fueron considerados por el gobierno del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), quedando inconclusos y archivados en un cajón con miles de debates que se dieron en el ámbito nacional, regional y local. Los diez principios y valores mencionados con mayor frecuencia en la sistematización de los encuentros autoconvocados son: justicia, democracia, respeto por el ambiente, igualdad, descentralización, bien común, respeto, dignidad, autonomía y equidad de género, conceptos que emergieron con fuerza en la revuelta de octubre de 2019. En este nuevo camino no se trata solo de abordar los cambios sociales desde una perspectiva jurídica, se trata, también, de considerar visiones políticas, interculturales, sociales y económicas. Siguiendo esta línea, son múltiples las disciplinas que pueden contribuir al proceso, a su análisis, interpretación, enriquecimiento, educación, formación y en fortalecer una participación sustantiva que contribuya a la legitimidad e integridad de la Constitución resultante.

Como Centro de Políticas Públicas (CPP) de la Universidad Católica de Temuco tenemos como uno de nuestros objetivos incidir en la toma de decisiones, entregando aportes a través de investigaciones y evidencias y, al mismo tiempo, fortalecer el vínculo entre la academia, la sociedad civil y la institucionalidad pública y política. Por ello, la invitación de este libro fue a contribuir, desde diversos enfoques, en el análisis de temas que podrán nutrir a las y los convencionales en el debate constituyente, pero también visibilizará problemas que están latentes en la Región de La Araucanía y que no han sido resueltos o trabajados de manera integral.

El presente libro *Una nueva Constitución: Una propuesta desde La Araucanía* es una iniciativa colectiva para proponer temas necesarios a integrar en la futura Carta Magna, está compuesto por veintiún capítulos y está organizado de acuerdo con las

áreas de acción del CPP, para, de esta forma, acercar resultados de investigaciones y reflexiones de académicos, académicas y estudiantes a la discusión constitucional. Una de las iniquidades más sentidas es la asociada a las dimensiones territoriales, ya que los efectos del centralismo, que caracteriza al país y que se ha expresado en las constituciones anteriores, han sido un factor de profundización de las desigualdades que sufre la región, por lo cual, estos aportes tienen un valor único, porque La Araucanía tiene un significado histórico y cultural, pero también es una región donde el Estado tiene deudas y, por lo mismo, este proceso constituyente genera expectativa, por una parte, porque su organismo está presidido por una mujer mapuche y, por otra, por los posibles impactos concretos que tendrá sobre sus comunidades y territorios. El libro se estructura en cuatro partes. La primera tiene nueve capítulos vinculados con temas de gobierno y gestión pública. La segunda, es sobre temas de desarrollo, desigualdad y medioambiente, y cuenta con tres capítulos. En el caso de la tercera parte, cinco capítulos centran la discusión en la equidad educativa y la interculturalidad, y la parte final sitúa, a través de cuatro capítulos, el debate sobre el derecho a la salud y los derechos de participación en una nueva Constitución.

El primer capítulo “El marco constitucional de poder y derechos en la (re) unión republicana”, de Raúl Soto Villaflores, trata sobre la república democrática y su encapsulamiento de una forma de gobierno democrático que se va diluyendo por el contexto de crisis de legitimidad e institucional. Por lo cual, el proceso constituyente abre paso a un nuevo tiempo, donde es inevitable volver a mirar los inicios de nuestra historia para avanzar hacia un nuevo futuro que pueda lograr representaciones en lo indígena. El capítulo nos invita a pensar en una “república ciudadana” y reencontrarnos con la memoria del Chile indígena como también con sus propios simbolismos, a que la ciudadanía en nuestro país, desde sus intereses y motivaciones, sea reconocida en su diversidad para la generación de una historia común y convivencia pacífica.

El segundo capítulo, titulado “El derecho fundamental de sufragio: Reflexiones para un adecuado reconocimiento y protección en la nueva Constitución”, de Edgardo Cancino y Camila Fernández, se realiza un análisis sobre las implicancias del derecho fundamental del voto, como también las consecuencias de su regulación y falta de tutela jurisdiccional para su protección. Esto tiene por objetivo situar el papel que tiene el voto y la participación en una nueva Constitución, ya que en la actual este derecho no cuenta con una protección como si lo tienen otros derechos fundamentales. En esta línea, los autores apelan a que no se pierda la oportunidad de reconocer expresamente el derecho fundamental del voto y de establecer acciones de tutela jurisdiccional efectivas y protegerlo frente posibles amenazas que pueda sufrir este derecho.

En el tercer capítulo, “Uso de la fuerza y nueva Constitución: La necesidad de un efectivo control civil a la labor policial”, de María Catalina Fernández Carter y Javier Velásquez, se analiza cómo a partir de que los Estados tienen el monopolio de la fuerza en los territorios, permite a la policía ejercer violencia tanto para mantener el orden

público como para resguardar los derechos de las personas. Sin embargo, desde el estallido social del año 2019, esta garantía ha sido cuestionada, incluso denunciada ante violaciones de derechos humanos ejercida por la policía chilena. En sus reflexiones, los autores sostienen que este proceso constituyente debe tratar la manera de violencia estatal ejercida, existe la posibilidad de replantearse el papel de las policías en esta nueva Constitución, considerando la necesidad de su sometimiento al control de la autoridad civil y avanzar hacia una reforma estructural para su regulación.

El cuarto capítulo, “Ordenamiento territorial: Reflexiones en el marco del proceso constituyente”, de Fernando Peña-Cortés y Carmen Schlotfeldt Leighton, destaca que uno de los temas relevantes dentro de la nueva Constitución tiene que ver con la descentralización y, en particular, con la planificación y el ordenamiento territorial. Justifican la necesidad de contar con elementos que mandaten la creación de un sistema de gobernanza territorial descentralizado, lo cual significa mayor autonomía a gobiernos subnacionales para que promuevan el desarrollo territorial equitativo y sustentable. Debido a que en la nueva Constitución podría existir una nueva configuración del papel del Estado, sin duda habrá un impacto en procesos de descentralización. Los autores exponen un contexto institucional sobre sistema de ordenamiento territorial de Chile, hacen un diagnóstico sobre la carencia de la planificación y presentan una propuesta que incluya el reconocimiento de las potencialidades para que el ordenamiento territorial sea pleno, por lo que una nueva Constitución debe fortalecer el papel de gobiernos regionales para la existencia de autonomía local que le entregue poder a los territorios. Fernando Peña-Cortés y Carmen Schlotfeldt destacan que un elemento constitutivo es la sustentabilidad, incorporando el reconocimiento de la propiedad común de la ciudadanía, en especial el del agua. Para ello, apelan a la integración armónica de toda nuestra nación.

El quinto capítulo, “Nueva Constitución: La oportunidad para contar con gobiernos comunales”, de Cristian Quiroz, presenta el estado del arte del proceso de descentralización y el municipalismo en Chile. A partir de ello, realiza un análisis de los obstáculos que no han permitido lograr una gestión intergubernamental eficiente, lo cual dificulta el desarrollo de los territorios a lo largo del país. Cabe destacar que el texto menciona una ventana de oportunidad para la transformación en esta materia: el estallido social de octubre de 2019, donde distintos municipios lideraron la primera consulta nacional sobre si el país quería una nueva Constitución, como también sistematizaron las demandas ciudadanas, lo que fortaleció la legitimidad de estas instituciones como puerta de entrada de las personas frente al Estado. Por lo que este proceso constituyente debe incorporar un nuevo estatus para las municipalidades, reconociendo administrativa, financiera y políticamente sus potestades.

El sexto capítulo, “Contraste constitucional: Participación ciudadana y realidad local”, de Román González, pretende contribuir en la discusión constitucional relevando la participación ciudadana y apelando a que la nueva Constitución debe resguardar ese

derecho, pero también transformarlo. En este sentido, describe el cuadro normativo por el cual actualmente se garantiza la participación ciudadana y cómo se desarrolla en el ámbito local. El autor a partir de esta realidad presenta experiencias comparadas sobre cómo es tratada la participación realizando contrastes de constituciones. En la última sección del ensayo reflexiona sobre cómo la administración pública y sus agentes promueven en los distintos niveles del Estado la participación ciudadana para restablecer la legitimidad de las instituciones, que, en la actualidad, están en crisis. Lo anterior se traduce en que se potencie a la ciudadanía para que se involucre en la gestión y decisiones públicas, se logre una efectiva descentralización, se garantice la autonomía de los gobiernos subnacionales para que se concrete un gobierno abierto a escala municipal en materias de participación ciudadana.

El séptimo capítulo se titula “Sobre la nueva Constitución como espacio público político: Reflexiones sobre sus presupuestos y dinámica”, de Mario Samaniego y Héctor Mora, invita a reflexionar y pensar una nueva Constitución con base en un contexto cultural determinado, como lo es el *Wallmapu*, exponiendo un análisis crítico sobre el cómo las construcciones sociales y políticas han establecido ciertas normalidades que han generado y profundizado obstáculos para una convivencia sustantiva y justa. En el transcurso del texto se puede apreciar que en una primera parte expone sobre la homogeneidad cultural y sobre la determinada interpretación de la historia del territorio que ha dificultado la convivencia. A partir de ese análisis la segunda parte releva la importancia de mantener presente en el debate constitucional la pregunta, ¿cómo producir relacionalidad entre individuos y grupos diferentes, desiguales, distanciados y enfrentados? Para que cuando llegue la toma de decisiones y se asuman respuestas para resolver problemáticas se incluyan conflictos históricos que siguen presentes. En su última parte promueven recuperar la situación contextual arraigadas en la historicidad de la sociedad civil y que la reflexión resguarde las distintas configuraciones culturales.

El octavo capítulo “Presupuestos participativos: Un modo de acercar a la ciudadanía la decisión de políticas públicas”, de Carlos Alvarado y Juan Pablo Beca, parte con la premisa de que la participación influyente de la sociedad civil perfecciona la democracia que, en este contexto, sufre cuestionamientos y delimitan la posibilidad de instaurar en Chile mecanismos de democracia directa. En la primera sección del trabajo, los autores exponen sobre la participación como derecho, destacando la consulta popular, presentando un hilo conductor para la siguiente parte, que analiza y describe los presupuestos participativos como mecanismo de inclusión social, particularmente, en el ámbito local. Asimismo, no solo destacan con casos en particular, sino que, también, reconocen que existen problemas que son necesarios subsanar, como lo es la falta de normativas que terminen con arbitrariedades de las municipalidades. Su reflexión finaliza con que el debate constitucional es una oportunidad para comenzar una segunda era de los presupuestos participativos en nuestro país y que se pueda lo-

gar un consenso sobre la participación ciudadana para que esta sea incidente, lo que conlleva a la resolución de problemas a escala territorial.

El último capítulo de esta parte es “El pluralismo jurídico como tarea a resolver por la nueva Constitución de Chile”, de Marco Aparicio y Fátima El Fakih, sostiene que este momento constituyente debe promover un nuevo constitucionalismo de los derechos y de los sujetos, ya que Chile es el único país que no reconoce a sus pueblos indígenas y que, además, los invisibiliza bajo un Estado-nación unitario y monocultural. Por lo tanto, proponen que en la nueva Constitución establezca explícitamente los derechos indígenas bajo un pluralismo jurídico. La primera sección aborda que Chile está lejos de dicho paradigma y, comparándose con algunos países de América Latina, nuestro país defiende un constitucionalismo monocultural. En la siguiente parte, los autores realizan una radiografía histórica y contextual sobre la realidad de los pueblos indígenas en Chile, esto lleva al lector a conocer la formación y dominio del Estado chileno, el cual niega la identidad y la existencia de los pueblos originarios como entidades sociohistóricas. En la tercera sección analizan el reconocimiento del Estado chileno y la relación asociativa entre el derecho y la transformación social para otorgar una garantía de autonomía colectiva y reconocimiento de los derechos de todos los actores, incluyendo a los pueblos originarios. Con todo, los autores invitan a incorporar un desafío jurídico y que se haga realidad el pluralismo jurídico con el reconocimiento de sistemas normativos indígenas en coexistencia con el del Estado chileno y pensar lo constituyente en su dimensión de juridificación del conflicto como, también, adaptar el ordenamiento jurídico chileno al nuevo constitucionalismo latinoamericano, con base en la plurinacionalidad e interculturalidad.

La segunda parte de este libro incluye tres capítulos vinculados a temas como el desarrollo, la desigualdad y el ambiente. El texto “Poder económico y nueva Constitución: Hacia una nueva relación entre Estado y mercado”, de Sebastián Carrasco y Javier Hernández, inicia situando el papel de la economía actual y su responsabilidad entorno a la desigualdad en Chile, por lo cual la nueva Constitución puede ser la posibilidad de “emparejar la cancha” entre los poderes económicos y la ciudadanía, proponiendo ideas para la futura Carta Magna. Esto se enmarca en asegurar un papel del Estado dinámico en la economía, establecer principios que vayan más allá de la dimensión individual y entregar mandatos que aseguren la justicia social y equidad. Además, consideran que debe garantizarse una equidad territorial, lo cual permitirá un desarrollo económico y protección del ambiente a escala local. Los autores, para llegar a estos postulados, en la primera sección entregan antecedentes conceptuales y contextuales, sobre reglas del juego de la economía y cómo Chile se sitúa como uno de los países que instalaron plenamente el sistema neoliberal. Luego, presentan casos concretos como el fallido fortalecimiento sindical en la reforma laboral, la protección de los derechos de los consumidores y la realidad de un Servicio Nacional del Consumidor “sin dientes” y la regulación del mercado del agua y las atribuciones de la

Dirección General de Aguas. Lo anterior permite expresar que Chile al contar con desigualdades económicas, afecta la cohesión social, la confianza en las instituciones y que cuando se ha intentado avanzar en políticas públicas que enfrenten esta realidad, es la Constitución actual la que restringe dichas transformaciones. Con este diagnóstico en la última sección detallan la propuesta constitucional para un nuevo papel del Estado en la economía.

El siguiente capítulo “Nueva Constitución y desigualdad social subnacional, ¿basta con más derechos sociales?”, de Carolina Acevedo De La Harpe y Rodrigo Espinoza Troncoso, considera que si una nueva Constitución garantiza derechos sociales que se han expresado en el sentir ciudadano. Su trabajo está guiado por la pregunta: ¿Qué necesita el Estado de Chile para tener un impacto real sobre la desigualdad social a diferentes escalas territoriales?. La siguiente sección expone sobre desigualdad social en el ámbito subnacional, afirmando que la desigualdad preocupa porque tiene costos en el crecimiento económico, en la democratización y en el conflicto social. El caso de Chile es interesante por ser un país unitario y con niveles de gobernanza que han afectado en las gestiones de la desigualdad, pero, además, por su propio contexto político y social. Los autores indican que el crecimiento económico sostenido y la consolidación de la democracia han permitido una caída de la desigualdad en ingresos y pobreza a escala nacional, pero si hacemos un zoom, la desigualdad en lo subnacional es otra realidad, por lo que el debate constitucional sobre los derechos sociales debe enfocarse en las desigualdades sociales. La segunda parte del capítulo explora la desigualdad social subnacional en el caso de la salud en Chile y se evidencia que la brecha entre Santiago versus regiones es significativa, y es más profunda entre la Región Metropolitana y las regiones extremas del país. La propuesta de Carolina Acevedo y Rodrigo Espinoza apunta a que el debate debe ser sobre los derechos sociales, pero también considerar una mayor distribución del gasto fiscal, el despliegue de recursos en el ámbito territorial, dónde se focalizan los esfuerzos para que las brechas sean resueltas.

El último capítulo de esta parte es “Araucanía en pauta: más allá del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación”, de Patricia E. Oliveira y Claudia Quezada. Aquí, las autoras afirman que los altos niveles de contaminación en Chile son producto de las maneras en que se desarrollan las actividades económicas afectando al agua, el suelo y el aire. Para el desarrollo de su análisis se sitúan en la Región de La Araucanía y describen los principales problemas medioambientales que afectan sus ecosistemas. Luego de esta fotografía, realizan un vínculo entre la Constitución actual y, particularmente, y el 8º párrafo del artículo 19 de la *Constitución Política de la República*, y casos que se han observado en la región que permiten concluir que se ha infringido la actual Carta Magna. Con todo, las autoras, luego de analizar los antecedentes, afirman que ante la escasa y débil normativa en materia de regulación ambiental es prioridad que la nueva Constitución entregue directrices claras y detalladas sobre el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación.

La tercera sección del libro tiene que ver con la equidad educativa y la interculturalidad y contiene cinco capítulos. El capítulo “Lenguas indígenas en Chile y Proceso Constituyente”, de Fernando Wittig y Arturo Hernández, desde la sociolingüística, contribuye en la discusión del proceso constituyente sobre las políticas lingüísticas en Chile, un papel del Estado activo en el resguardo de la diversidad lingüístico-cultural e invita a superar gestos simbólicos como algo oficial en el ámbito local. En la primera parte, los autores, realizan una mirada política del Estado en relación con las lenguas indígenas desagregando y contrarrestando tres principales escenarios de la historia de nuestro país, como también el papel de la academia y de los pueblos en esta materia. Posteriormente, exponen sobre cuál es la situación actual que viven las lenguas indígenas en Chile, a pesar de que hasta la fecha no existe un censo lingüístico que permita conocer niveles de vitalidad, de distribución territorial y social. Luego, desde diversas fuentes, indican que los hablantes con mayor conocimiento y fluidez en el uso de las lenguas suelen ser personas mayores que viven en las zonas rurales o territorios ancestrales de sus respectivos pueblos. La siguiente sección trata consideraciones preliminares para la discusión sobre las lenguas indígenas en el debate constitucional. Lo anterior se refleja en tres lineamientos generales: las definiciones centrales, las implicancias en el ámbito sociolingüístico y orientaciones en el ámbito de políticas lingüísticas. Es decir, que la elaboración de una nueva Constitución debe incluir ideas, valores y planteamientos que se reflejen en normativas e instrumentos que puedan atenuar el proceso que viven lenguas indígenas, se hagan cargo de reconocerlas oficialmente, se implementen políticas que reviertan su delicada realidad actual en Chile.

En el capítulo “Pluralismo y grupos etnoculturales”: Una propuesta desde el pensamiento político Socialcristiano”, de Jorge Cordero y Heber Huaquimilla, los autores realizan una reflexión teórica sobre el reconocimiento que la naturaleza de los grupos sociales vincula con la intencionalidad colectiva y la coordinación de los agentes, considerando la importancia de establecer el estatuto ontológico y agencial de los grupos etnoculturales porque si no tienen una identidad clara y una agencia efectiva, la asignación y ejercicio de derechos y responsabilidades legales parece implausible. Por lo tanto, la conformación ontológica de los grupos étnicos ha sido presentada como constitutivamente compuesta por propiedades sociales contingentes y la jerarquía ontológica se basa en el fundamento teológico de que las identidades culturales particulares son un don de Dios. Además, promueven que mientras el grupo cuente con finalidad cultural, una estructura coordinativa, proyectos y actividades coordinadoras, tiene agencia grupal y, por lo tanto, puede tener derechos y responsabilidades legales y culturales. En la siguiente sección desarrollan una aproximación teórica al pluralismo que distingue tres dimensiones sobre la comprensión de los tipos de diversidad social: pluralismo direccional, cultural y estructural. Luego de este análisis, entregan consideraciones para la redacción de la nueva Constitución y que este proceso abre una puerta para enfrentar un tema pendiente que arrastra Chile, el cual se vincula al fenómeno de

la diversidad etnocultural y que el Estado debe garantizar que la identidad nacional se relacione de manera horizontal como una identidad cultural concreta.

El tercer capítulo “Azmapu. Ordenamiento del vivir en la sociedad mapunche desde la perspectiva del *azmogen*”, de Desiderio Catriquir y Hernán González, nos lleva a profundizar nuestro conocimiento sobre el *Azmapu* –un modo de vida de la sociedad *mapunche* que se sustenta en la tradición oral– que en el ámbito de la justicia no considera la amplitud que esto tiene y que este encasillamiento se observa en procesos judiciales entre la sociedad chilena y la *mapunche*. Esto implica una asimetría que se observa en legislaciones indigenistas. La primera sección profundiza sobre el *Azmapu*, ordenamiento *Mapun Mogen*, considerando la conceptualización de distintos autores, pero, también, ordenándolas para avanzar en su posicionamiento para el derecho propio del mundo *mapunche*. Luego nos convocan a conocer la institucionalización *mapunche* de territorialización, analizando su proceso, definiendo conceptos para afirmar que el *azmapu* constituye un marco orientador que se reformula y se adapta entre tradición e historia. En la siguiente parte, presentan el proceso de territorialización de las tierras *mapunches* bajo la perspectiva eclesiástica y estatal, en el cual el Estado chileno posindependencia construyó nuevas formas de territorialización. Por último, los autores, el contexto constituyente y los representantes de la sociedad *mapunche*, fundarán reflexiones desde el *azmapu* para favorecer el entendimiento entre racionalidades constituyentes.

El cuarto capítulo “Vida social cotidiana en la escuela rural de La Araucanía. Aportes para la política educativa local”, de Daniel San Martín y Reina San Martín, parte de la premisa de que La Araucanía tiene un escenario educativo caracterizado por su complejidad sociohistórica, territorial y cultural. Desde un espacio local, si bien las escuelas rurales en la región son un espacio intercultural e interétnico, se debe avanzar hacia un enfoque educativo de diálogo y sana convivencia intercultural. Es decir, que para entender el éxito educativo se debe incluir un conjunto de condiciones que favorecen o no la equidad. La sección que viene desarrolla el concepto de vida social cotidiana para responder preguntas sobre la relevancia de la subjetividad e intersubjetividad, la construcción social del sujeto y los significados que atribuyen a su entorno social y cultural. Luego, presenta las condiciones de educabilidad, es decir, de los rasgos individuales que influyen en el proceso de socialización producto de la interacción familiar y cultural, señalando que cuando las condiciones de educabilidad son favorables toda persona es educable. Posteriormente, desarrolla un análisis sobre educación y mercado, donde los autores afirman que esta relación profundiza la desigualdad educativa del país. Se presenta un estudio en el que participaron veinte profesores/as que trabajan en escuelas rurales en La Araucanía para comprender el escenario socioeducativo, obteniendo como resultado que profesoras y profesores tienen situaciones que determinan su desempeño docente y calidad educativa. Finalizan su capítulo convocando a quienes redacten la nueva Constitución para que consideren en sus discusiones la educación

como derecho social y exista un cambio de paradigma y avanzar hacia una educación con pertinencia cultural y nuevas condiciones de educabilidad.

El último capítulo de esta sección “¿Es posible un verdadero diálogo político intercultural en y para el Wallmapu?”, de Ricardo Salas y Felipe Sandoval, afirma que el proceso constituyente tiene que asumir la complejidad histórica de los pueblos originarios ante el despojo de su territorio y que estamos en el momento de lograr un verdadero diálogo para consolidar nuevas experiencias de gubernamentalidad territorial y de gestión política intercultural y decolonial que promueva y garantice los derechos y deberes propios de un país que asume su diversidad cultural. Por lo cual la agenda intercultural en el proceso constituyente sea un hito decisivo que trascienda gobiernos o conglomerados políticos. Lo anterior, es un puntapié inicial para preguntarse en una sección completa si la plurinacionalidad, la autonomía y autodeterminación son posibles. En esta sección, los autores consideran que el reconocimiento constitucional a estos conceptos puede contribuir en deliberar consensos políticos donde puedan participar todos los actores para lograr justicia, paz y convivencia en las regiones interétnicas. En la siguiente parte exponen implicancias de la nueva Constitución en La Araucanía y que sería importante considerar experiencias de otras cartas fundamentales que han incorporado los derechos de autonomía y autodeterminación. Asimismo, consideran que debe existir un reconocimiento nacional a los pueblos indígenas y que se pueda terminar con la lógica monocultural homogeneizante que obstaculiza resolver conflictos interétnicos, lo cual marcaría un antes y un después, particularmente, en la región por su complejidad e interculturalidad.

La parte final de este libro, con cuatro capítulos, se refiere al derecho a la salud y a la participación en la futura Constitución. Esta última comienza con el capítulo titulado “¿Acceso o calidad?: Reflexión del derecho a la salud para una nueva Constitución”, de Ignacio Pino, que parte su análisis planteando que el sistema de salud chileno contiene una estructura desigual y que perjudica a personas con menos ingresos porque no cuentan con recursos para acceder a un sistema de calidad. Su trabajo tiene como objetivo describir el sistema de salud chileno y revisando la literatura pertinente que visibiliza sus deficiencias. La primera parte del texto presenta una perspectiva internacional sobre el progreso de nuestra salud, donde se afirma que Chile, junto con Cuba y Costa Rica, presenta los mejores niveles de salud de América Latina, sin embargo, esta realidad no ha beneficiado a la población de la misma manera ante la falta de recursos en la salud pública. En esta línea ahonda sobre la desigualdad en el acceso al sistema de salud chileno, como también en la cobertura a escala territorial, entregando el caso de las diferencias de las regiones sobre la dotación de equipamiento hospitalario, el cual impacta en la capacidad de los complejos asistenciales. Situados en el contexto anteriormente señalado, el autor relata en la siguiente sección las deficiencias estructurales del modelo de salud chileno. Sus reflexiones finales apuntan a que una futura Constitución debe considerar a la salud como derecho fundamental por el

bienestar social y que, a partir de este nuevo periodo, se implemente una política de profesionalización de la administración del Estado con un énfasis en la equidad de la distribución de recursos.

El segundo capítulo, “Tensiones en el conocimiento y el sistema de salud intercultural, basado en el papel asumido por la mirada occidental en La Araucanía”, de Katalina Agurto, propone analizar la realidad del pueblo mapuche y la salud en Chile. Sostiene que, a pesar de la firma del Convenio 169 de la OIT, que reconoce los derechos indígenas, existen protocolos de salud intercultural que no cumplen con las expectativas, no existe respeto por otros tipos de medicinas que se basan en la espiritualidad y de la naturaleza. La primera sección realiza un relato histórico sobre la realidad de marginación, maltrato y discriminación del pueblo mapuche, el cual ha sido sometido a una estructura impuesta por un Estado chileno monocultural y occidentalizado. Posteriormente se sitúa en la necesidad de incorporación de una salud intercultural en el sistema, el cual debe ser integral, incorporando la educación y la economía, por lo tanto, se tiene que organizar desde el conocimiento y proceder por medio de la cosmovisión y las herramientas propias del pueblo mapuche. Esto indicaría un cambio rotundo a la realidad actual de no reconocimiento a sus tradiciones ancestrales y la autora propone la incorporación de machis en los centros de salud. Por último, presenta los desafíos de lograr la interculturalidad en materia de salud, sobre todo, en el contexto de crisis sanitaria en la que nos encontramos.

El tercer capítulo de este libro, se titula “El derecho a la salud mental en la nueva Constitución: Discusión inmediata”, de Diego Manríquez, quien recuerda que la actual Constitución política menciona el derecho a la protección de la salud y a la integridad psíquica, pero no expresamente como derecho fundamental y, tampoco existen referencias a la salud mental. Coincidiendo con el análisis de desigualdad que reproduce el sistema de salud chileno que realizó Ignacio Pino, el autor se enfoca en la necesidad de contar con una regulación de salud mental que sea eficiente en su accionar. En esta línea, nuestro país está con una deuda, ya que no ha sido priorizada a lo largo de las décadas y, junto con esto, carga con una discriminación estructural y estigmatización social. Esto es un desafío y una oportunidad para el autor, quien propone que este tema sea abordado en el debate constitucional y que mandate la existencia de una ley de salud mental. Lo anterior, se traduce en lograr que la futura Carta Fundamental incorpore el derecho a la protección integral de la salud física, mental y social, lo cual sea coherente con los compromisos internacionales suscritos por Chile y que el Estado asegure el acceso libre, igualitario, universal e informado a las acciones de prevención y tratamiento de la salud y rehabilitación del individuo.

Por último, se presenta el texto “La participación y transparencia bajo el principio básico del proceso constituyente democrático” escrito por Jorge Cárdenas, quien, a lo largo de su escrito, contextualiza a Chile en su ámbito político, social y lógica económica, para luego plantear desafíos sobre el funcionamiento de la Convención Consti-

tucional y la importancia de la implementación de su reglamento para la efectividad de la labor de quienes redactarán la futura Carta Magna. Luego, se refiere al principio de participación, el cual es esencial en el proceso que estamos viviendo, sobre todo, considerando a los grupos históricamente marginados en nuestro país.

Para cumplir dicho principio, el autor relata mecanismos que pueden contribuir en la efectividad de la participación ciudadana dentro de la Convención, entregando ejemplos de lo realizado en países como en Irlanda e Islandia, como también, aterriza una diversidad de iniciativas para que sean consideradas en el actual organismo que redactará la carta fundamental. Luego de realizar esta contribución, se analiza el principio de transparencia y la necesidad de que sea resguardado en la Convención con acciones concretas y reales que permitan, a su vez, no solo fortalecer este principio, sino que, también, instalar una nueva cultura cívica en la sociedad chilena.

Como Centro de Políticas Públicas nos sentimos orgullosos de que, a lo largo de sus sesenta años, la Universidad Católica de Temuco mantenga su compromiso regional y público, lo cual se demuestra en esta iniciativa colectiva, pues nuestra universidad no solo cumple un papel en los procesos de formación, sino que, también, aporta a un proceso social, informando, promoviendo la participación de su comunidad e incentivando que las sociedades y las comunidades de la Región de La Araucanía se empoderen. Esto último es primordial cuando se quiere contribuir en un proceso para que, por una parte, sea legítimo y, por otra, tenga redactado los derechos y deberes fundamentales necesarios para una sociedad más democrática, más justa, equitativa, con comunidades empoderadas. En este marco entregamos este libro y estamos seguros de que cada capítulo es un espacio que promueve la actividad cívica en los territorios, como también tiene propuestas sustantivas y viables para que la nueva Constitución esté nutrida de elementos constitutivos que permitan resolver problemas que aquejan a la sociedad. Lo anterior será un tremendo aporte para quienes serán los redactores de esta nueva ruta en la que nos enmarcamos como país.

CRISTIAN QUIROZ REYES
CAMILA CARRASCO HIDALGO
Centro de Políticas Públicas
Universidad Católica de Temuco

PRIMERA PARTE:
GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE PODER Y DERECHOS EN LA (RE) UNIÓN REPUBLICANA

Raúl Soto Villaflor
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. LA EMERGENCIA POR LA REPÚBLICA

Chile es una república democrática¹, fruto de toda su tradición histórica proveniente del pasado, reflejo de una elaborada práctica política que en la medida que se fijaron en los textos constitucionales la literalidad de sus contenidos, fueron capturados desde la teoría y amoldados por esta para explicar las vinculaciones entre el poder, la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, la abstracción propia de las explicaciones teóricas y el aprovechado uso que de las instituciones políticas se hace en la contingencia del tiempo, va generando mutaciones y desviaciones en ellas, las que entran en tensión con lo que en su sustancia son. Producido el resquebrajamiento por efecto de esta tensión permanente, se devela en su autenticidad el sentido, fin y ser de lo que se comprende por República y la manera que se vive y practica.

La emergencia de la República en el presente, proviene no solo del quiebre que confronta su sustantivo ser con su descripción aparente, sino que, además, del abandono de su práctica, que abre espacios para la desunión y el desorden, por consecuencia, olvidada en lo que consiste, se le define por oposición a la monarquía, como una reacción en su contra. Es a partir del nacimiento de la República Democrática en nuestra historia, que queda encapsulada en una forma de gobierno y caracterizada por su adjetivo ‘democrática’ su sustancialidad se va diluyendo.

Tan intenso ha sido este largo periodo, que el consciente colectivo, fruto de la recreación republicana habida en sustitución del gobierno del Rey, entiende el principio del país a partir de ese momento, su estructura política eminentemente moderna olvidó la República Ciudadana existente en Chile antes de 1810 para instaurar una república democrática de índole nacional.

¹ *Constitución Política de la República de Chile* (2021), artículo 4.º.

Ahora que los cimientos de la modernidad se han desmoronado, abriendo paso al nuevo tiempo, es inevitable volver la mirada al origen y reencontrarnos con el principio para transitar por el camino del futuro en orden y paz. Este anhelo del que somos partícipes, tiene símbolos y representaciones en lo indígena, incluso de aquellos que no lo son. Lo anterior se explica puesto que en los últimos treinta años ha existido un denodado interés por rescatar su pasado, costumbres y tradiciones, consiguiendo posicionar aquello en la memoria colectiva del pueblo. Todo lo contrario a lo ocurrido en el siglo XIX, donde se denostó y olvidó aquello que nos recordara nuestra calidad imperial hispánica, así el grupo de poder dominante transcurrido en parte aquel siglo, asignó la fecha de [re]fundación de Chile en 1810, quebrando, con ello, la fuerte cohesión que el ser republicano de los ciudadanos del reino habían formado durante cerca de doscientos sesenta años, no en torno a un Estado-nación, sino que en torno a las ciudades, pueblos y villas de Chile. Habiendo olvidado y excluido el Chile de la República Democrática al Chile de la República Ciudadana, el camino del reencuentro de lo que somos durante el clamor popular de 2019 se encausó por la memoria del Chile indígena y sus símbolos, que nos regresaron al origen en búsqueda de respuestas y reconocimientos.

II. CONFLUENCIA DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA CON LA REPÚBLICA CIUDADANA

Estos asuntos de alta política, algunas veces suelen ser abordados como si se trataran de reivindicaciones sociales a arrancar al Estado, sin conexión con la alteridad ciudadana, tal vez debido a las creencias que los asuntos o cosas públicas (República) son exclusivos de lo estatal. Sin embargo, el reencuentro de las dos repúblicas: La Democrática y la Ciudadana, por donde se tejerá el nuevo entramado social de Chile, requiere asentar las bases en el reconocimiento y la alteridad recíproca de quienes son herederos de las identidades ciudadanas locales, cuya adscripción y pertenencia al país fue empequeñecida y desconocida por exclusión desde 1810, en la creencia que el pasado le era ajeno a la naciente nación, por tanto, no sería su historia ni constituiría su identidad. Chile necesita unirse en el reencuentro de las dos repúblicas y, además, purgar su alma reconociéndose a sí mismo en la nación y en sus antepasados a quienes actualmente no honra si murieron antes de 1810.

Los ejemplos de desconocimiento de su propia identidad son innumerables, solo algunos a modo ejemplar: Se mantiene la referencia estricta a los “conquistadores”, extraídas desde las fuentes del pasado, relatando la historia desde lo ajeno, sin reconocer su aporte a la formación e identidad cultural de la nación como tampoco al linaje heredado de estos antepasados que hoy posee el 90% de la población actual del país. Los efectos de sus acciones construyeron un país y, sin embargo, no son reconocidos

como padres de la patria. Lo mismo ocurre cuando se trata de los presidentes de Chile, solo se reconocen a los presidentes de la República Nacional. No obstante, los gobernantes de Chile en el reino tomaron la denominación de presidentes de [la Real Audiencia] Chile, y la modernidad borró de la memoria ancestral a los presidentes de Chile durante el reino.

Si lo indígena y sus símbolos emergieron con fuerza durante el clamor popular de 2019, es debido a la conciencia colectiva que lo posiciona antes de la República y del Estado, y existiendo proyección en el pasado profundo del país se reconoce en ellos su identidad en la nación. Sin embargo, a la enorme mayoría de los chilenos, se les ha negado su identidad y se ha borrado la memoria, de su origen, historia y linaje. Es hoy el tiempo de devolverle a los chilenos aquella memoria. La Constitución debe otorgar igualdad de trato para los hijos de esta tierra en reconocimiento de origen, historia y linaje con la integración de todas las repúblicas en la denominación de Chile. El advenimiento de la República Democrática privó del reconocimiento de linaje a los chilenos, lo que debe ser restituido para igualar el trato que hoy reciben los chilenos indígenas, cuyo linaje no solo es reconocido, sino que les concede derechos. Este reconocimiento permite lograr la unidad republicana en la historia común que se hunde varios siglos atrás de 1810, se recupera así la tradición y permanencia a la tierra y la cultura.

La confluencia de estas dos repúblicas es un proceso histórico que comenzó hace ya algunos años, desde 1990 se observa a partir de la reestructuración de la función municipal la relevancia de derecho que adquiere la calidad vecinal y su República (entiéndase los asuntos o cosas del interés público de los vecinos) los que como todo proceso que se confronta con la literalidad de las leyes y la Constitución que ahogaron su existencia, tuvo que hacerse camino fuera de ellas, como, por ejemplo, en la (re) creación de la función policial, oculta bajo la denominación de “seguridad ciudadana”, que recupera el derecho de policía de la organización ciudadana. Admirablemente la casi totalidad de municipios en Chile retomaron aquella función policial bajo eufemismos relativos a la seguridad o protección, la que desaparecida de la organización política de Chile después de 1810 con la llegada de la República Democrática, por el cambio del fin o propósito del gobierno, desde la protección a los ciudadanos (propio del Chile monárquico), al reconocimientos de los derechos esenciales del hombre, los que quedan plasmados en las constituciones, pero privados de protección al concentrar en el Estado el monopolio del uso de la fuerza, inhibiendo con ellos los “derechos de policía”.

La Constitución, la ley, el poder y la República de ser entidades propias de la vida local, o vecinal, o ciudadana mutan en entidades de la nación, generándose, pues, su migración, desde la calidad humana hacia la calidad social universal del poder soberano nacional, el que las define, (re)crea y ejerce hacia los ciudadanos y no con ellos, transformándolos en objetos de la Constitución, la ley, el poder y la República, privándolos de ciudadanías locales efectivas que fueron absorbidas por la nación, y siendo apreciados, ahora desde su pertenencia al colectivo social.

Se confunde a menudo en el lenguaje social la República con el régimen de gobierno como, por ejemplo, al referirse a la República Parlamentaria o Presidencial, también se le encapsula en su significación cuando se contraponen a la Monarquía como en el actual texto constitucional que le confiere la calidad democrática como adjetivo, también se le iguala con creencias ideológicas cuando se clasifica en periodos históricos como, por ejemplo, República Conservadora o Liberal o Neoliberal. Autores contemporáneos ofrecen estas clasificaciones anunciando el advenimiento de una sexta República. Sin embargo, cada uno de los adjetivos con que se ha intentado explicar la República no hace más que alejarla de lo que realmente es, dado que estas categorías adjetivales suelen ser excluyentes de lo que el propio concepto de ‘república’ significa.

La República; la cosa pública, hunde sus raíces sobre el territorio que hoy conforma Chile desde el siglo XVI, numerosas fuentes históricas la mencionan referida a los asuntos públicos que importan a quienes viven en una agrupación humana. Así se reconocían tantas repúblicas como ciudades, villas o poblados existían, siendo el poder político quien debía atender, cuidar y proteger los derechos de esas repúblicas como en Linares, en Copiapó, o en las repúblicas de indígenas. El nacimiento de la República de Chile genera una transmutación del concepto de ‘república’ que se consolida y fortalece en los siglos XIX y XX, asociado ahora al territorio ya no como asunto o cosa inmaterial de interés ciudadano, sino como expresión configurativa del poder del Estado que se ejerce en el territorio y sobre las personas que ahí viven². El viejo concepto republicano quedará diluido y despersonalizado en el territorio, confundido con él y como expresión contraria al régimen monárquico, algo paradójico, pues este régimen integraba dentro de su soberanía a personas de distinto origen, como españoles de Chile y *mapuche*, reconociendo y respetando sus calidades libertarias y derecho. La consolidación del concepto moderno de ‘república’ cosificada al territorio y desprendida de las personas generó disolución de las diversas ciudadanía republicanas subsumidas a la nacionalidad. El sentido republicano antiguo está con fuerza arraigado en el pueblo de Chile debiendo reconocerse a los ciudadanos en sus diferentes calidades originales y derechos.

III. EL ORIGEN DE LA REPÚBLICA CIUDADANA EN CHILE EN EL SIGLO XVI

Hacia el año 1800 los habitantes del reino de Chile avecindados en ciudades villas y lugares del territorio gozaban de los derechos civiles y políticos. Dicha calidad se adquiría por ser vecino a diferencia del morador. En aquel tiempo, además, ha surgido una burguesía enriquecida por el desarrollo del comercio cuya influencia se tensaba con el propósito del Monarca de fortalecer la unión imperial.

² SOTO (2009): 59-60.

Ya transcurrían en torno a doscientos sesenta años del ideario de la conquista que se había fundado en hacer civilidad en las nuevas tierras de indias, habiéndose conseguido desarrollar ciudades, villas y lugares de acuerdo con el precepto de *Las siete partidas del Rey Alfonso X, El Sabio*, tantas veces citado en los documentos reales³.

Las siete partidas, texto de vigencia en toda Indias, comprende que por derecho natural corresponde ennoblecer la tierra, extenderla y generar hijos que la pueblen. El ideal de conquista hispano obedeció al cumplimiento de estas disposiciones de derecho natural consagradas con bastante anterioridad al mismo descubrimiento de América y que no es más que la continuidad en el hacer que por siglos la cristiandad hispana realizó en el periodo de la reconquista durante la Edad Media. Se entendía, por tanto, que es el pueblo quien desde la tierra constituye la unidad básica de la comunidad política, la ciudad y la villa y es la adscripción a esa comunidad la que concede derechos.

El pueblo se hace de la tierra por medio de la fuerza o por medio del arte. El “apoderamiento” de la tierra se hace de dos “guisas”: mediante la fuerza (“laboreo”) o la habilidad (“arte y maestría”)⁴. *Las siete partidas* señalan cómo se ejerce la fuerza⁵.

El asentamiento de nuevas poblaciones estaba regulado en la ordenanza 1 de poblaciones del rey Felipe II⁶. En el mismo párrafo más adelante se señala que respecto de las tierras ya descubiertas sí pueden las autoridades de Indias dar licencia para iniciar poblaciones⁷.

La ciudad, villa o lugar como la unidad esencial de la soberanía sobre la cual se cimienta la organización política, estaba radicada en la conciencia de los vecinos desde los comienzos de la hispanidad en Indias. Dado que declarada formalmente la ciudad, villa o lugar por parte del Gobernador se nombraban sus autoridades a quienes se les encargaba la administración de la República, la que se radicaba en la vecindad⁸.

³ *Las siete partidas...* (1807). Tomo II, segunda partida, título XX, Prólogo, f. 102: “Es tenuto el pueblo... de obrar por amor en la tierra onde son naturales, en nodreciendola, e acrecentándola, e faziendo linaje en ella que la pueble. E en cada una de destas deven obrar, segund que conviene, e de otra guisa non podrían mostrar amor verdadero a la tierra do moran”.

⁴ *Op. cit.*, Ley 6.

⁵ *Op. cit.*, Ley 7: “Así como quebrando las grandes peñas y horadando los grandes montes, y allanando los lugares altos y alzando los bajos, y matando los animales bravos y fuertes, aventurándose con ellos para lograr su provecho...”.

⁶ *Recopilación de leyes de los Reinos de Indias...* (1841). *Ordenanza 1 de Poblaciones*, FELIPE II, libro IV, título I, Ley IV: “Establecemos y mandamos que ninguna persona, de cualquier estado y condición que sea, haga por su propia autoridad nuevo descubrimiento por mar, o tierra, ni entrada, nueva población, o ranchería en lo descubierto, o por descubrir de nuestras indias sin licencia y provisión nuestra, o de quien tuviera nuestro poder para concederla, pena de muerte, y perdimento de todos sus bienes para nuestra cámara”.

⁷ *Op. cit.*: “...en lo que estuviere ya descubierto y pacífico, permitimos que puedan dar licencia dentro de sus jurisdicciones para hacer las poblaciones que convengan, guardando las leyes de este libro...”.

⁸ *Op. cit.*, libro IV, título VII, Ley II: “Que habiendo elegido sitio, el gobernador declare, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y así forme la república”. “Elegida la tierra, provincia y lugar en que se ha de hacer nueva población, y averiguada la comodidad y aprovechamientos, que pueda haber, el gobernador en cuyo

Los usos y costumbres habidos en las ciudades y villas formaron el derecho, y así se expresa en *Las siete partidas*⁹. El derecho indiano respetó los usos y costumbres, extendiendo con ello estos preceptos de las partidas de pleno reconocimiento al derecho de los territorios. La república comunal establecida en Indias, a semejanza de los pueblos hispanos, se completaba con la repartición de la tierra como se observa en la ordenanza n.º 90 de Felipe II¹⁰; solares para los vecinos, dehesas para que pasciera el ganado de los vecinos, de propiedad del Cabildo. Las tierras sobrantes se llaman “valdías” pasaban al Rey para otorgar mercedes a los futuros habitantes. Una vez establecida la población se gobernaba desde el municipio, célula elemental del ejercicio del poder republicano¹¹. Hacia 1800 ya esta República original en Indias se había transferido, de hecho, a los cargos concejiles y tensaba las relaciones con los representantes que el Rey designaba en los altos cargos de la administración.

Entre medio del pueblo organizado en el Cabildo y los cargos de la administración designados por el Rey existía la burguesía, la que no tenía en sí mismo ninguna adscripción de derecho dentro del orden jurídico de Indias, sin embargo, al estallar la revolución independentista a principios del siglo XIX en Indias le permitió obtener derecho y poder, generando un cambio radical en la equilibrada estructura de derecho indiano entre derecho republicano, asentado en el Cabildo, y poder de la administración, centrado en altos cargos de designación real como virreyes y gobernadores.

El concepto de ‘república’ será llevado al nivel siguiente por los patriotas después de 1810, al referirse los textos constitucionales a la “República de Chile”, lo que lleva a extrapolar la organización vecinal desde la ciudad, villa y lugar hacia la universalidad de todas ellas en el territorio jurisdiccional de Chile. El contenido de la República, que en el derecho indiano estaba con claridad establecido, será el desafío que enfrentarán los patriotas, generando una fuerte tensión entre los partidarios del derecho de los pueblos (ciudades, villas y lugares) que concurren en la formación de la República de Chile frente a los partidarios del derecho emanado desde la nueva organización unitaria nacional hacia los ciudadanos de Chile, sobreponiéndola a la pertenencia vecinal¹².

distrito estuviere, o confinare, declare el pueblo, que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y conforme a lo que declarare se forme el concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiere de ser ciudad Metropolitana, tenga un juez con título de adelantado, o alcalde mayor, o corregidor, o alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción in solidum, y juntamente con el regimiento tenga la administración de la república...” p. 105.

⁹ *Las siete partidas...* (1807). Tomo I, primera partida, título II, Prólogo: “ca bien como de las letras nace verbo, e de los verbos, parte, e de la parte, razón: assi nace del tiempo, uso: y del uso, costumbre: e de la costumbre, fuero”, p. 12.

¹⁰ *Recopilación de leyes de los Reinos de Indias...* (1841). Ley VI, p. 106.

¹¹ *Op. cit. Ordenanzas 46 y 109, leyes XIX y XX*: “el consejo y los que hubieren ajustado en las Indias, no se satisfagan con haber tomado y hecho el asiento, y siempre vayan gobernando, y ordenen como se ponga en ejecución, y tomen cuenta de lo que se fue obrando”, p. 108.

¹² *Recopilación de leyes de los Reinos de Indias...* (1841). (Explicación al pie de página al libro V, título I, Ley III. Don Felipe II el 11 de enero de 1589 había ordenado que el gobernador de Chile esté subordinado

IV. PERTENENCIA DE LOS *MAPUCHE* AL REINO DE CHILE

En 1803 en Negrete, Chile, se había celebrado el que sería el último parlamento hispano-mapuche¹³ en que los indígenas adscriben su fidelidad al Rey y en el documento se aprecia las denominaciones de “nación” “país” “vasallos”. Se declara la más absoluta libertad de comercio y la defensa en caso de que los enemigos de los españoles quisieren desembarcar en aquel territorio. Bajo la comprensión del derecho indiano se trata del reconocimiento de una confederación que se venía dando desde hacía varios años cuyo vínculo se sostiene por la *fides*. Los parámetros son los mismos del señorío. El tratamiento de nación o país considera que no es por esa calidad que surge el derecho, sino por la promesa de fidelidad de dicha nación en la persona de sus vasallos hacia su majestad real, lo que llevó a integrar dentro del reino de Chile a los *mapuche*, aunque no en calidad ciudadana, pues para eso se requería estar adscrito a una ciudad, plaza o villa del reino. Observamos hacia comienzos del siglo XIX, por tanto, que en el reino habitaban distintas personas que de acuerdo con el origen de su posición frente a la Corona les correspondía el derecho.

V. CONCLUSIÓN

Que los ciudadanos de Chile cualquiera sea su denominación, atiendan su República (asuntos locales de interés público) desde su calidad ciudadana y desde la particularidad de intereses que pueden darse en la diferencia, constituye un reconocimiento a la diversidad en la unidad. La Constitución debe incorporar dentro de la República Democrática a la República Ciudadana, con las incidencias y efectos reales en la igualdad, generando, con ello, una historia común que proyecta una convivencia pacífica en la participación de los derechos protegidos, no solo desde la jurisdicción monopólica del Estado, sino, también, desde la propia calidad republicana local.

REFERENCIAS

- Constitución Política de la República de Chile* (2021). Reimpresión. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Las Siete Partidas. Rey Don Alfonso X, El Sabio* (1807). Reimpresión, Madrid: Imprenta Real.
- Recopilación de leyes de los reinos de Indias, mandada a imprimir y publicar por la magestad*

al virrey de Lima. Sin embargo, por real orden de 15 de marzo de 1798 se declara la independencia del reino de Chile, p. 164.

¹³ ZAVALA (2015).

católica del rey don Carlos II, nuestro señor (1841). Quinta edición. Madrid: Boix Editor, impresor y librero.

SOTO VILLAFLORES, R. (2009). *Uti possidetis desierto de Atacama*. Victoria: Editorial Universidad Arturo Prat.

ZAVALA CEPEDA, J. M. Editor (2015). *Los parlamentos hispano-mapuche 1593-1803: Textos fundamentales*. Temuco: Ediciones Universidad Católica de Temuco.

EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SUFRAGIO: REFLEXIONES PARA UN ADECUADO RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Edgardo Cancino Andrade
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Camila Fernández Zuñiga
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

Todo sistema político que se defina como democrático, reconoce como elemento esencial el derecho de voto, pues por su intermedio los ciudadanos no solo participan e intervienen en la elección de sus representantes, sino que, también, legitiman al sistema político y generan gobierno.

Pese a su importancia en la configuración del Estado democrático, el derecho de voto se ha considerado en Chile como un mero derecho político, diferenciándolo de los demás derechos fundamentales. Muestra de ello, es que la actual Constitución Política de Chile regula de forma sucinta el derecho de voto y, además, no lo contempla en el capítulo III “De los derechos y deberes constitucionales” situación que genera consecuencias jurídicas concretas las cuales serán desarrolladas en el presente artículo.

Para ello, en primer lugar, se realizará el análisis dogmático-jurídico del derecho fundamental de voto, presentándose en específico su contenido y las implicancias doctrinarias de su reconocimiento como derecho fundamental. A continuación, será desarrollado el estatus del derecho fundamental de sufragio en la Constitución Política chilena y las consecuencias de dicha regulación, en especial la falta de mecanismos de tutela jurisdiccional para su protección.

Lo anterior, con la finalidad de generar una reflexión sobre el papel que deben tener el voto y la participación política en una nueva Constitución Política como nor-

ma reguladora de las relaciones de poder, especialmente si esta pondrá termino a la Constitución vigente, cuyo origen se aparta del ideal democrático.

II. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SUFRAGIO

Consideraciones preliminares

Se puede conceptualizar al derecho de sufragio como un instrumento que faculta a los ciudadanos para intervenir en la adopción de las decisiones políticas y en la formación de las normas a través de las que se expresa la voluntad popular, mediante la elección de los representantes, la adopción de decisiones políticas y la participación en la formación de la ley¹.

La calidad de derecho fundamental del sufragio proviene de la importancia del principio democrático y de la participación política como elementos nucleares en la formación del actual Estado democrático². No obstante, su carácter de derecho fundamental no solo deriva de la relevancia de la participación política de los ciudadanos en la conformación del orden social, sino que, también, se circunscribe al reconocimiento constitucional que este derecho tiene en varios Estados democráticos, así como en declaraciones internacionales de derechos humanos³. En otras palabras, un derecho tendrá el carácter de Derecho Fundamental si es reconocido por el derecho positivo, en específico por la Constitución Política o por un tratado internacional que verse sobre derechos humanos. En el mismo sentido, Pablo Marshall plantea:

“el derecho a sufragio puede entenderse como un derecho fundamental, dado que está establecido en la Constitución, pero también como un derecho humano, por su establecimiento en tratados internacionales de derechos humanos”⁴.

¿Qué supone que el derecho de sufragio sea un derecho fundamental?

El carácter de derecho fundamental del voto tiene ciertas consecuencias “al menos doctrinarias”, que vale la pena desarrollar. Primero, al ser un derecho fundamental debe gozar de la mayor jerarquía normativa dentro de cualquier ordenamiento jurídico, en consecuencia, debe ser regulado y reconocido en la Constitución Política que

¹ PRESNO (2012): 113.

² *Ibid.*

³ DE CABO y PISARELLO (2001): 40.

⁴ MARSHALL (2020): 612.

corresponde a la norma jurídica fundamental dentro de todo Estado. Al encontrarse regulado y reconocido en el ámbito constitucional, el contenido del derecho de voto debe ser regulado por medio de una ley en sentido formal⁵.

Segundo, el desarrollo normativo que los legisladores hagan del derecho fundamental de voto debe considerar el contenido esencial e inviolable de este derecho, respetando así su cláusula de esencialidad. Por ejemplo, si una constitución política (cualquiera sea) reconoce y garantiza el voto universal, no se podría establecer por medio de una ley el voto censitario o familiar, pues ello supondría afectar la esencialidad del derecho fundamental de voto reconocido en esa Constitución Política. Por consiguiente, el legislador solo puede disponer del contenido abstracto del sufragio en los términos previstos y autorizados por la Constitución, acatando la cláusula de esencialidad del derecho fundamental de voto⁶.

Por último, dicho derecho de sufragio debe contar con mecanismos de protección jurisdiccional frente a privaciones o limitaciones que afecten su ejercicio –en tal sentido nombre Paredes afirma–: “La principal característica de los derechos fundamentales en las Constituciones contemporáneas es su garantía jurisdiccional”⁷. En la misma línea la Convención Americana de Derechos Humanos establece:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”⁸.

En otras palabras, si una persona es afectada por una acción u omisión de algún tercero que le impide ejercer su derecho de voto, la persona afectada podrá concurrir a los tribunales de justicia, para que este tribunal adopte todas las medidas necesarias que permitan restablecer el ejercicio de su derecho.

III. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE SUFRAGIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1980: ¿UNA ANOMALÍA?

La cuestión que ocupa este apartado se puede formular en la siguiente pregunta: ¿La actual Constitución Política garantiza el sufragio como un verdadero derecho fundamen-

⁵ SOLOZÁBAL (2016): 108.

⁶ PRESNO (2012): 114.

⁷ PAREDES (2015): 247.

⁸ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1969): art. 25 n.º 1.

tal? La respuesta a esta pregunta dependerá del enfoque que se adopte, ya que la Constitución de 1980 reconoce en el capítulo II: “De la nacionalidad y ciudadanía” (art. 10-18) el derecho de sufragio en su faz activa y pasiva (art. 13), resulta una verdadera anomalía constitucional que el derecho fundamental de sufragio no esté regulado en el capítulo III: “De los derechos y deberes constitucionales” (art. 19-23), pues es en este capítulo donde la Constitución asegura los demás derechos fundamentales.

Sobre lo anterior, se podría pensar que la ubicación del derecho de sufragio en la Constitución es una cuestión anecdótica, que no significa una menor importancia de este derecho respecto de los demás derechos fundamentales y que se trata, más bien, de una cuestión de técnica en la redacción. Pero lo anterior no es el caso de Chile, ya que tanto la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado, que redactaron la actual Constitución Política, tenían una actitud en extremo desconfiada de la participación política pluralista y de algo tan propio de la democracia moderna como es el sufragio universal, una muestra de lo anterior son las palabras de un miembro del Consejo de Estado, Jorge Alessandri:

“El sufragio universal es algo aceptado, pese a que en la patria de la democracia era considerado un sacrilegio. En la antigua Grecia se pensaba que la intervención en la cosa pública estaba reservada solo a los hombres virtuosos, concepto que es la antítesis del sufragio universal. Si estamos apremiados por el tiempo, eliminemos hasta donde sea posible la influencia nociva de este, en forma que las cosas de importancia las resuelvan unos pocos. Más, no se puede hacer”⁹.

Dado el contexto histórico en que fue redactada la Constitución Política no parece una coincidencia que el derecho a voto no este regulado junto a los demás derechos fundamentales, sino que esta situación responde a cuestiones ideológicas y el temor de la dictadura a los procesos democráticos.

Muestra de lo anterior, es que la Constitución Política de 1980 se aparta de otras constituciones modernas que reconocen el derecho a voto y que lo regulan junto con los demás derechos fundamentales, por ejemplo, el capítulo segundo sobre *derechos y libertades* de la Constitución Política Española, reconoce:

“el derecho que tienen los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”¹⁰.

La Constitución brasileña, por su parte, reconoce en su título II De los derechos y garantías fundamentales, capítulo IV de los derechos políticos:

⁹ ALESSANDRI (1978): 3.

¹⁰ *Constitución Política Española* (1978): art. 23.

“El ejercicio de la soberanía popular se realizará mediante el sufragio universal y el voto directo, secreto e igualitario, y, en los términos que establezca la ley”¹¹.

Tanto en el caso español como brasileño, sus constituciones fueron antecedidas por dictaduras militares, tal vez de ahí nace la necesidad de garantizar el derecho de sufragio junto a los demás derechos fundamentales, puesto que se reconoce la trascendencia de la participación política de los ciudadanos como base de la democracia representativa. Mientras que, en el caso de Chile, la Constitución fue creada por la dictadura militar –siguiendo a Claudia Heiss– para perpetuar una concepción autoritaria de la sociedad¹².

Ahora bien, que el derecho de sufragio no esté reconocido junto con los demás derechos fundamentales en la Constitución, tiene consecuencias jurídicas concretas y nocivas para la democracia.

Reforma

Primero, los quórum establecidos en la Constitución para reformar los derechos fundamentales establecidos en el capítulo III De los derechos y deberes constitucionales son supramayoritarios y cualquier reforma sobre este capítulo necesitará la aprobación de las $\frac{2}{3}$ partes de los diputados y senadores en ejercicio¹³. Por su parte, la reforma del capítulo II De la nacionalidad y ciudadanía, que es donde se encuentra ubicado el derecho fundamental de sufragio exige un quórum de las $\frac{3}{5}$ partes de los diputados y senadores en ejercicio, o en el caso que la reforma fuera materia de ley orgánica constitucional, requerirá de las $\frac{4}{7}$ partes de los diputados y senadores en ejercicio¹⁴; y si no lo fuera requeriría solo de la mayoría simple¹⁵.

Lo anterior, tiene la mayor de las relevancias, pues significa que los derechos fundamentales del artículo 19 de la Constitución Política gozan de una mayor protección que el derecho fundamental de voto, ya que este último podría ser modificado por medio de leyes sencillas, siendo más susceptible de ser afectado su contenido esencial, pudiendo quedar supeditado al vaivén de las mayorías simples que se formen en el Congreso, mientras que la reforma de los demás derechos fundamentales requiere de acuerdos políticos transversales, por lo que su resguardo formal es menor. A modo de ejemplo, es posible señalar que la obligación de votar y la sanción frente a la inasistencia de los ciudadanos podría ser establecida por el legislador, mediante una ley simple¹⁶.

¹¹ *Constitución de la República Federativa de Brasil* (1988): art. 14.

¹² HEISS (2020): 4.

¹³ *Constitución Política de la República de Chile* (1980): art. 127, inc. 2°.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ PARDO (2013): 134.

¹⁶ *Op. cit.*: 135.

Principio de legalidad y cláusula de esencialidad

En estrecha relación con el punto anterior, están las garantías del artículo 19 n.º 26 de la Constitución, que establece:

“La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio”¹⁷.

Lo anterior, no es otra cosa que el reconocimiento constitucional, en torno a que los derechos fundamentales deben ser desarrollados por la ley y que en este desarrollo no debe afectarse su contenido esencial. En palabras de Humberto Nogueira:

“El legislador está obligado a respetar y tiene prohibido constitucionalmente afectar el contenido esencial de los derechos. Dicho contenido esencial se constituye en la barrera constitucional insuperable e infranqueable en la tarea de establecer posibles limitaciones de los derechos, constituye un límite al poder de limitar los derechos, constituyendo la dimensión constitucional del derecho proveniente de la tradición jurídica que se debe preservar”¹⁸.

Ahora bien, lo interesante de esta limitación constitucional que pesa sobre el legislador, es que se encuentra ubicada en el inciso final del artículo 19, es decir, luego de explayar todos los derechos fundamentales se finaliza con este mandato, por lo que resulta obvio preguntarse, si el desarrollo legal y el resguardo a la cláusula de esencialidad de los derechos fundamentales procede solo respecto de los derechos del artículo 19º o también se extiende a otros derechos reconocidos en la Constitución, como el derecho de sufragio.

Tutela jurisdiccional

En atención a lo expuesto, es posible sostener que, si bien la Constitución Política establece acciones de tutela jurisdiccional para el resguardo y protección de los derechos fundamentales, ninguna de esas acciones o mecanismos tiene por objetivo proteger el derecho fundamental de voto. Al respecto, el artículo 20 de la Constitución establece el recurso de protección, como una acción constitucional que tiene por finalidad activar las facultades jurisdiccionales de las Cortes de Apelaciones, por medio de un procedimiento rápido, breve y eficaz, frente a los actos u omisiones ilegales o arbitrarios de terceros que amenacen, perturben o priven del legítimo ejercicio de los derechos

¹⁷ Constitución Política de la República de Chile (1980).

¹⁸ NOGUEIRA (2005): 47.

mencionados en el artículo 20 de la Constitución, con el objetivo de restablecer el pleno imperio del derecho y los derechos de las personas de un modo directo e inmediato¹⁹.

El recurso de protección ampara solo los derechos fundamentales del artículo 19 de la Constitución con algunas exclusiones²⁰, pero en ningún caso resguarda el derecho de sufragio, por lo que, en la práctica, el resguardo del derecho fundamental de voto se ha debido realizar mediante la aplicación oblicua del recurso de protección, alegando la igualdad ante la ley como derecho vulnerado²¹.

La falta de protección jurisdiccional del derecho de sufragio no es baladí, ya que supone que aquellas personas que cumpliendo con los requisitos para ser ciudadanos y, por ende, que siendo titulares del derecho de sufragio no pueden votar por cuestiones fácticas o por impedimentos de terceros, carecen del derecho a recurrir antes los tribunales de justicia para que se les proteja su derecho a voto.

Ejemplo de lo anterior, lo representan las personas privadas de libertad que no han sido acusadas por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la ley califique como conducta terrorista²². Asimismo, están las personas privadas de libertad que no han sido condenadas a pena aflictiva, las que no han sido condenadas por delitos terroristas y las que no han sido condenadas por delitos relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva²³. Como consecuencia de esto, en Chile existe una enorme cantidad de personas privadas de libertad que aún son titulares del derecho a voto, pero que su derecho de acceso al sufragio es violado de manera reiterada, ya que no pueden asistir a los locales de votación y el Servicio Electoral no ha adoptado medidas para resguardar el adecuado ejercicio de su derecho²⁴. En este sentido, resulta evidente que este grupo de personas no puede ejercer su derecho porque el propio Estado no adopta las medidas necesarias al efecto y, peor aún, frente a esta omisión del Estado no existe un recurso jurisdiccional que abrigue de manera directa el derecho fundamental de voto.

De la misma manera, están los casos de aquellas personas que no pueden concurrir a los locales de votación por motivos ajenos a su voluntad, por ejemplo: adultos mayores, personas con movilidad reducida, personas con discapacidad motriz, personas postradas

¹⁹ NOGUEIRA (2007): 88-89.

²⁰ Se excluyen los derechos vinculados a la igualdad ante la justicia, excepto el derecho al juez natural que sí está tutelado; también se encuentra excluido de la tutela del recurso de protección el derecho a la salud del artículo 19 n.º 9, con excepción del derecho a elegir entre el sistema público y el privado que sí está protegido. Asimismo, se encuentran excluidos del recurso de protección el derecho a la educación del artículo 19 n.º 10, el derecho de petición del artículo 19 n.º 14, el derecho al trabajo del artículo 19 n.º 16, con excepción de la libertad de trabajo, su libre elección y la libre contratación, de los incisos primero, segundo y cuarto, el derecho a acceder a funciones y cargos públicos del artículo 19 n.º 17, el derecho a la seguridad social del artículo 19 n.º 18 y el derecho a la justicia tributaria del artículo 19 n.º 20.

²¹ MARSHALL y ROCHOW (2018): 245.

²² *Constitución Política de la República de Chile* (1980): art. 16.

²³ *Op. cit.*: art. 17.

²⁴ Sobre este véase MARSHALL y ROCHOW (2018).

o que viven en zonas alejadas²⁵. En todos estos casos, el Estado debiese proporcionar las condiciones y mecanismos para que estos ciudadanos puedan participar en las elecciones, el derecho de sufragio impone esta obligación prestacional al Estado, cuya intervención hace que funcione el sistema electoral²⁶. Sin embargo, lejos de lo anhelado el Estado chileno, por medio del Servicio Electoral no adopta todas las medidas (voto anticipado, voto por correo, voto electrónico) que permitan el acceso al sufragio de este grupo de personas excluidas, las cuales, además, carecen de un mecanismo jurisdiccional que les permita reclamar de las omisiones del Estado.

IV. CONCLUSIONES

Resulta evidente que en la actual Constitución Política el derecho a voto no cuenta con la misma protección que los demás derechos fundamentales. Incluso, se podría debatir hasta qué punto la Carta Magna reconoce su carácter de derecho fundamental. Por estos motivos, es que frente a una nueva Constitución Política nacida en democracia, no se debería perder la oportunidad de reconocer de forma expresa el “derecho fundamental de voto”, junto a los demás derechos fundamentales y de establecer acciones de tutela jurisdiccional efectivas frente a las perturbaciones, privaciones y amenazas a este derecho.

Lo anterior, es de suma relevancia, toda vez que no se está frente a un mero derecho, el derecho a voto es el único derecho fundamental que permite a los ciudadanos canalizar sus interés y expectativas políticas hacia el Estado, que les otorga la posibilidad de decidir sobre su propia orientación política y de influir en la toma de las decisiones públicas. Por consiguiente, debe estar desarrollado de manera robusta y protegido por algún mecanismo de supremacía constitucional que permita restablecer el derecho de acceso al voto de todas las personas excluidas, ya que de lo contrario perdurará un sistema electoral que es insensible a la exclusión de personas vulnerables y que no propende hacia la intervención de un mayor número de electores, características que no se condicen con la participación y la autodeterminación política, que son principios que deben estar presentes en todo Estado democrático y que la mayoría deseamos estén presentes en el nuevo pacto social.

REFERENCIAS

ALESSANDRI, J. (1978). Acta Constitucional 56° del Consejo de Estado, 28 de noviembre de 2008. Disponible en <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegal/10221.3/31328/4/Sesion56.pdf> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].

²⁵ MARSHALL (2020): 625.

²⁶ SOLOZÁBAL (2004): 130.

- DE CABO, A. y PISARELLO, G. (eds.) (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- HEISS, C. (2020). *¿Por qué necesitamos una nueva Constitución?* Santiago: Aguilar.
- MARSHALL, P. y ROCHOW, D. (2018). “El sufragio de las personas privadas de libertad. Un análisis a partir de la sentencia rol n° 87743-16 de la Corte Suprema y sus antecedentes”. *Revista Chilena de Derecho*. 45(1). Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372018000100233> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- MARSHALL, P. (2020). “El derecho de sufragio”. C. SALGADO y P. CONTRERAS (eds.). *Valencia: Curso de Derechos Fundamentales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- NOGUEIRA, H. (2005). “Aspectos de una teoría de los derechos fundamentales: La delimitación, regulación, garantías y limitaciones de los derechos fundamentales”. *Ius et Praxis*. 11(2). Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122005000200002> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].
- NOGUEIRA, H. (2007). “El recurso de protección en el contexto del amparo de los derechos fundamentales latinoamericano e interamericano”. *Ius et Praxis*. 13(1). Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000100005> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].
- PARDO, D. (2013). “El sufragio voluntario del artículo 15 de la Constitución Política de Chile”. *Revista de derecho (Valdivia)*. 26(2). Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502013000200005> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- PAREDES, F. (2015). “La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales: una propuesta en clave democrática”. *Revista Chilena de Derecho*. 42(1). Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372015000100010>
- PRESNO, M. (2012). “El derecho de voto como derecho fundamental”. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. (2). Disponible en <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2012.2.9979> [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- SOLOZÁBAL, J. (2004). “La actuación efectiva del proceso electoral y sus posibilidades”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. (70). Disponible en www.jstor.org/stable/24884339 [fecha de consulta: 10 de mayo de 2021].
- SOLOZÁBAL, J. (2016). “Una revisión de la teoría de los derechos fundamentales”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. (4). Disponible en <https://revistas.uam.es/revista-juridica/article/view/6263> [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].

Normas

- CONSEJO DE ESTADO (1978). “Acta 56ª”. *Actas Constitucionales Oficiales*. Santiago, 28 de noviembre.
- Constitución de la República Federativa de Brasil* (1988).
- Constitución Política de la República de Chile* (1980).
- Constitución Política española* (1978).
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1969). “Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José)”. Disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].

USO DE LA FUERZA Y NUEVA CONSTITUCIÓN: LA NECESIDAD DE UN EFECTIVO CONTROL CIVIL A LA LABOR POLICIAL

María Catalina Fernández Carter
UNIVERSIDAD DE CHILE

Javier Velásquez Valenzuela
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

En las democracias modernas, como una manera de asegurar la paz social, los Estados asumen el monopolio del uso de la fuerza legítima al interior de sus territorios, la que queda entregada a las policías. Esta facultad les permite ejercer violencia contra los ciudadanos con el objetivo de mantener el orden público y resguardar los derechos de todas las personas frente a actos ilegales, encontrándose ampliamente reconocida en el ámbito local e, incluso, tiene asidero en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

Sin embargo, tras la crisis social que tuvo lugar a partir del 18 de octubre del año 2019, el uso de la fuerza estatal, y su expresión en el uso de la fuerza policial, ha sido objeto de fuertes cuestionamientos en nuestro país, sobre todo tras las recurrentes denuncias de su uso excesivo por parte de los agentes policiales. Así, el Instituto Nacional de Derechos Humanos dio cuenta de ciento cincuenta y tres querellas presentadas por casos de trauma ocular entre el 18 de octubre de 2019 y el 18 de marzo de 2020¹, mientras que un informe elaborado por médicos de la Unidad de Trauma Ocular del Hospital del Salvador indica que, entre el 18 de octubre y el 30 de noviembre de 2019, al menos ciento ochenta y dos personas presentaron heridas oculares producto del uso de perdigones. De estas, ochenta y cinco sufrieron la pérdida de la visión de al menos uno de sus dos ojos².

¹ INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2021).

² RODRÍGUEZ *et al.* (2020).

El caso del uso excesivo de la fuerza a propósito del empleo de perdigones y sus consecuencias en la integridad física de los manifestantes es solo uno de varios ejemplos similares de abuso, que han dado lugar a una grave crisis policial que se ha manifestado en cuestionamientos sobre la legitimidad de estas y otras formas de violencia estatal.

El proceso constituyente actual no puede hacer caso omiso a esta crisis, sobre todo considerando que el mismo se originó en un contexto de manifestaciones y uso excesivo de la fuerza policial que le sirvieron de antecedente. Si bien la Constitución no es el instrumento adecuado para regular las especificaciones del uso de la fuerza policial (que requiere la existencia de normas operativas sobre las municiones, su modo de empleo, sus riesgos y los mecanismos de resguardo a ser utilizados), el texto constitucional entrega una oportunidad de replantear qué papel tendrán las policías bajo este nuevo texto y cómo puede regularse el uso de la fuerza estatal, no para privar a las policías de su monopolio en el uso de la fuerza, sino para someterlo al control estricto de la autoridad civil y establecer ciertos principios claros en su uso.

Con esa perspectiva, el objetivo de este trabajo es reflexionar sobre el uso de la fuerza policial y de qué manera el proceso constituyente puede ser una oportunidad para avanzar en una reforma sustancial de su regulación.

II. LA REGULACIÓN DEL USO DE LA FUERZA EN CHILE

Al momento de iniciarse el estallido social, en octubre de 2019, existían esencialmente tres instrumentos que regulaban el uso de la fuerza por parte de la policía. El primero de ellos, el decreto n.º 1364 de 2018, era el único cuerpo normativo en que la fuerza a ser utilizada por Carabineros era regulada y limitada de manera heterónoma, en este caso, siendo fijada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Todos los demás instrumentos correspondían a autorregulación de Carabineros, que no estaba sujeta a ninguna forma de control civil.

Sin embargo, referirse al decreto n.º 1364 como un instrumento de su regulación puede resultar excesivo. El decreto no establece más que “lineamientos generales”, y contiene un único artículo de carácter sustantivo, que enfoca su atención en el empleo de las armas de fuego. De hecho, el mismo decreto ni siquiera se refiere a la utilización de armas menos letales. Asimismo, si bien su único artículo se refiere al deber de los funcionarios de respetar los derechos de las personas y cumplir la ley, no menciona siquiera principios orientadores sobre el uso de la fuerza. Dicha omisión es relevante, toda vez que, como veremos, existen ciertos principios fundamentales en la regulación sobre el uso de la fuerza desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos.

Más allá de este decreto, el resto de la regulación sobre el uso de la fuerza policial queda bajo la autonomía plena de Carabineros. Entonces, para regular de manera más detallada la fuerza permitida, Carabineros emitió la circular n.º 1832 de 2019, que

establece las instrucciones sobre el uso de la fuerza; y la orden general n.º 2635 del mismo año, que actualizó los Protocolos para el Mantenimiento del Orden Público. La primera, entrega principios que regulan la utilización de herramientas de control del orden público, haciendo referencia expresa a los principios de necesidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza. La segunda, por su parte, regula en mayor detalle el empleo de las diversas armas, estableciendo protocolos específicos para cada una de ellas.

Además de ello, existe una serie de regulaciones sobre el uso de la fuerza, que no son de carácter público. En efecto, en virtud del artículo 436 del *Código de Justicia Militar*, gran parte de la regulación operativa es de carácter privado, bajo el entendido que su publicidad podría afectar la seguridad de la nación. Si bien esto es entendible en lo referente a las Fuerzas Armadas, no es claro por qué esta reserva se extiende a Carabineros. La ausencia de una racionalidad se vuelve más clara cuando vemos que esta reserva no aplica ni para la Policía de Investigaciones ni para Gendarmería. Nos encontramos, así, con una medida estructural que favorece la ausencia de control civil sobre la labor policial de Carabineros.

Por tanto, la regulación sobre el uso de la fuerza policial en Chile se entrega a la misma institución que está autorizada a emplearla, sin la existencia de un control por parte de la autoridad civil. De esta manera, la autoridad democráticamente electa por la ciudadanía no participa ni en la elaboración de las normas sobre uso de la fuerza permitida, ni en la decisión de emplearla en un caso concreto.

Los autores de este trabajo han explicado en más de una oportunidad, analizando específicamente la regulación de las escopetas antidisturbios y el uso de los proyectiles de impacto de energía cinética, que esta falta de control civil ha tenido consecuencias claras y evidentes en el empleo de la fuerza y el abuso que se ha evidenciado³. Las policías chilenas, a pesar de estar en conocimiento de los riesgos de la munición que utilizan, no han transparentado los mismos ni han adoptado medidas de resguardo apropiadas para evitar las consecuencias que su uso puede tener en la ciudadanía que ejerce su derecho a la manifestación. El resultado de ello ha sido lo que el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha llamado “la peor crisis en materia de derechos humanos desde el retorno de la democracia”⁴.

Como vemos, el problema del abuso policial trasciende la sumatoria de los casos individuales. ¿Cuántos casos aislados debemos tener antes de poder decir que hay un problema institucional? Y, en esa línea, si el problema es estructural e institucional, entonces, ¿no será hora de replantearnos el modelo de policía que nuestra democracia necesita?

³ VELÁSQUEZ y FERNÁNDEZ (2020); VELÁSQUEZ, FERNÁNDEZ y REYNHOUT (2021).

⁴ SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2020).

III. ORIENTACIONES DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Resulta pertinente, a continuación, examinar la regulación del derecho internacional de los derechos humanos sobre uso de la fuerza policial, a fin de extraer lecciones que puedan ser útiles para el proceso constituyente, y evidenciar algunas de las deficiencias de la normativa actual.

El monopolio del uso de la fuerza entregado al Estado –y a las policías– se encuentra bien reconocido en el derecho internacional, permitiéndoles a estas utilizar la fuerza contra las personas en determinadas circunstancias⁵. Sin embargo, el empleo de la fuerza por parte de la policía debe limitarse, con el objetivo de que el mismo no contravenga la protección de los derechos humanos.

En atención a ello, el derecho internacional ha desarrollado algunos principios del uso de la fuerza policial como los de necesidad y proporcionalidad. Así, por ejemplo, el artículo 3 del *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*, dispone:

“los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”.

Asimismo, el comentario de dicho artículo indica que el uso de la fuerza debe respetar el principio de proporcionalidad en su aplicación.

Un segundo documento relevante son los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (en adelante, los “Principios básicos”), que plantea la necesidad de realizar una distinción entre manifestantes pacíficos y violentos –indicándose que deberá reducirse al mínimo el riesgo de causar lesiones a personas ajenas a los hechos– y hace referencia al principio de legalidad, que exige a los gobiernos adoptar y aplicar normas y reglamentos sobre el empleo de la fuerza.

Asimismo, los “Principios básicos” disponen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, “utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego”, indicando que la fuerza podrá ser utilizada “solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto”. Así, además de recoger los principios de distinción y legalidad, este instrumento también pone énfasis en el respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad en uso de la fuerza.

Actualizando ambos documentos y adaptándolos para su aplicación a las armas menos letales, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos

⁵ CASEY-MASLEN & CONNOLLY (2017); CORTE IDH (2015).

Humanos publicó en 2020 la *Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*, que consagra claramente los principios de necesidad, proporcionalidad, distinción y legalidad y establece una serie de disposiciones relevantes para el uso lícito de armas menos letales.

Los citados principios sobre el uso de la fuerza han sido refrendados por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por ejemplo, en lo relativo al principio de legalidad, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) ha indicado que los Estados tienen la obligación de “sancionar normas con jerarquía de ley, y en cumplimiento de las normas internacionales en la materia” destinadas a regular la actuación de los agentes del orden en el cumplimiento de sus funciones, incluyendo en lo relativo al uso de la fuerza⁶.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha reconocido los principios generales sobre el uso de la fuerza⁷, y cuenta con una nutrida jurisprudencia relativa a su utilización y las labores policiales de mantención del orden público. Por ejemplo, en el caso *Montero Aranguren y otros vs. Venezuela*⁸, con especial referencia al derecho a la vida, la Corte sostuvo que los Estados deben crear “un marco normativo adecuado” y “vigilar a sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima”. Asimismo, en el caso *Nadege Drzema y otros vs. República Dominicana*⁹, la Corte sostuvo que existe un deber del Estado de adecuar su legislación nacional y vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción. Particularmente, señaló:

“el Estado debe ser claro al momento de demarcar las políticas internas tratándose del uso de la fuerza y buscar estrategias para implementar los Principios sobre empleo de la fuerza y Código de conducta”.

Por su parte, en el caso *Familia Barrios vs. Venezuela*¹⁰, la Corte IDH sostuvo que el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad “debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades”. La idea de que son “las autoridades” las que deben planear y limitar el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad ha sido también reconocida en otras oportunidades¹¹.

Como puede verse, entonces, la jurisprudencia de la Corte IDH ha puesto especial énfasis en la necesidad de que exista un marco jurídico adecuado, que planee y limite el uso de la fuerza, contemple las formas de actuación de la policía, y que lo haga de

⁶ CORTE IDH (2015): 532.

⁷ CORTE IDH (2007); CORTE IDH (2009); CORTE IDH (2018).

⁸ CORTE IDH (2006): párr. 66.

⁹ CORTE IDH (2012): párr. 80.

¹⁰ CORTE IDH (2011): párr. 49.

¹¹ CORTE IDH (2006); CORTE IDH (2007).

manera suficientemente clara. Asimismo, se ha enfatizado la importancia de los principios básicos sobre el uso de la fuerza, y la relevancia del control civil de la autoridad democrática sobre estas labores.

IV. EL ESPACIO DEL PROCESO CONSTITUYENTE: UNA PROPUESTA

La actual Constitución fija, al menos en teoría, las bases de la regulación del poder policial chileno. Por un lado, el artículo 101 indica:

“las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”.

Por otro lado, el artículo 19 reconoce una serie de derechos a sus ciudadanos que las mismas policías no pueden infringir.

Si bien, en principio, estos pilares constitucionales podrían ser adecuados para el establecimiento de un modelo policial para la democracia, en la práctica, la regulación de Carabineros quedó entregada a una ley orgánica constitucional y otras normas que fortalecieron la mantención de un modelo militarizado, con una gran autonomía frente al poder civil¹². Esto es especialmente problemático. De hecho, la misma Corte IDH ha reconocido que modelos militarizados de mantención del orden público deben evitarse, puesto que son incompatibles con el respeto a la calidad de ciudadanos de las personas¹³.

Los problemas de ausencia de control civil, la militarización, la opacidad de la regulación, entre otros, no son accidentales. Son la consecuencia del modelo policial escogido y adoptado por la dictadura, que excluye a la sociedad civil de las decisiones sobre seguridad pública y se construye sobre una visión militarizada donde los ciudadanos pueden ser rápidamente contruidos como enemigos, sobre todo cuando alteran el orden público. En este sentido, parte de la crisis policial actual obedece a una crisis de este modelo, que no fue diseñado para una democracia ni para la protección de los ciudadanos, sino como una forma de mantener enclaves autoritarios. Bajo este modelo, el resguardo del orden público está por sobre el respeto de los derechos humanos de los manifestantes.

Lo anterior fue en parte posible por las omisiones del texto constitucional de 1980. En efecto, desde una perspectiva de ingeniería constitucional, es tan importante lo que está explícito en el texto, como aquello que este omite abordar. Por lo mismo,

¹² CONTRERAS, MONTERO, SALAZAR (2020).

¹³ CORTE IDH (2006), CORTE IDH (2018).

una importante lección a extraer, en lo relativo a la forma en que debemos pensar el poder policial y el monopolio del uso de la fuerza, es que no es suficiente reconocer los derechos fundamentales en el texto constitucional, sino, también, adelantar y establecer las bases de un modelo policial que regule cómo esa policía se vincula con sus ciudadanos. En otras palabras, establecer las funciones y principios sobre las cuales se estructura esta institución y bajo las cuales realiza sus labores.

En ese contexto, un primer aspecto a considerar en el debate constituyente es que las policías en democracia deben “servir a la población y tratar de manera imparcial a todos los miembros de la sociedad”¹⁴. Si bien esto puede parecer obvio, las formulaciones constitucionales no parten desde este principio. Al contrario, tanto la Constitución de 1980 como la Ley Orgánica de Carabineros construyen su función sobre la base de “dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”. En este sentido, se pone el orden y la seguridad por sobre el servicio a las comunidades.

Un segundo aspecto relevante tiene relación con el papel de las policías en la cohesión social. En efecto, como plantea Tom Tyler¹⁵, la ciudadanía tiende a respetar las normas y a la policía cuando perciben que estas son legítimas. En este sentido, el respeto de la ley no estaría fundado en el temor a ser castigado, sino en el reconocimiento, por parte de las personas, que esas normas y el estado social que estas protegen son legítimas y justas.

Como plantea Lucía Dammert¹⁶, el desafío que surge aquí para la policía es doble: por un lado, disminuir la percepción de inseguridad de los ciudadanos y, por otro, reducir la desconfianza sobre su labor. Esto debiese llevar a un desplazamiento de la función policial, abandonando el foco excesivo en “orden y la seguridad” para preocuparse directamente por las comunidades a las que sirve.

Las policías británicas tienen una larga tradición en esta línea. A modo ejemplar, la recién reformada policía escocesa establece que el principio que regula la función policial es: “mejorar la seguridad y el bienestar de las personas, localidades y comunidades” que viven en dicho país. En otras palabras, vemos en estas policías un desplazamiento del modelo de “seguridad y orden” para el Estado, por uno donde la función policial se debe al cuidado y bienestar de las comunidades. Por evidente que resulte, se trata de un modelo donde se protege a los ciudadanos, no el “orden” dentro del Estado.

Además del análisis anterior, que requiere discutir y definir qué tipo de policía se quiere, el texto constitucional puede también ser apropiado para establecer ciertos principios sobre los cuales esta nueva policía debiera estructurar su trabajo.

Como ya hemos adelantado, un pilar fundamental deberá ser la subordinación efectiva de la policía a la autoridad civil, incluyendo en lo relativo al uso de la fuerza. Ello deberá traducirse en un mandato a la autoridad civil a fijar los criterios sobre el

¹⁴ ROCHE (2019): 13.

¹⁵ TYLER (2006).

¹⁶ DAMMERT (2012).

uso de la fuerza a la luz de los principios generales ya descritos que pueden incorporarse en el texto constitucional, estableciendo mecanismos claros para el establecimiento de la responsabilidad de los funcionarios que infrinjan esas regulaciones. Asimismo, la nueva Constitución debe reconocer expresamente el deber de la policía de incorporar la protección y garantía de los derechos humanos como uno de los ejes de su función, debiendo aquello traducirse en la capacitación y entrenamiento adecuado.

Si bien todas las propuestas aquí formuladas no significan que el debate constituyente vaya a resolver la discusión sobre la reforma o refundación de Carabineros o la disputa sobre cómo regular el uso de la fuerza policial, el proceso constituyente es la instancia apropiada para establecer los pilares que debieran guiar y orientar esas discusiones. De esta manera, una nueva Constitución no solo debe establecer las garantías constitucionales mínimas que toda policía debiese respetar para ejercer su labor, sino que debe incorporar una definición de qué tipo de policía necesita el “Nuevo Chile”, que inicia con este nuevo texto constitucional.

REFERENCIAS

- CASEY-MASLEN, S. & CONNOLLY, S. (2017). *Police Use of Force under international Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CONTRERAS, P., MONTERO, R., SALAZAR, S. (2021). *Carabineros y autonomía policial en Chile: una aproximación legal-institucional*, en prensa.
- CORTE IDH (2015). *Informe anual*, capítulo IV.A: Uso de la fuerza.
- DAMMERT, L. (2012). *Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina*. Barcelona: Programa URB-AL III.
- INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH) (2021). Mapa de violaciones a los derechos humanos. Disponible en <https://mapaviolacionesddhh.indh.cl> [fecha de consulta: 30 de marzo de 2021].
- NACIONES UNIDAS (1990). *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. Ginebra: Naciones Unidas.
- UNITED NATIONS (2020). *United Nations Human Rights Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*. Ginebra: United Nations.
- NACIONES UNIDAS (1979). *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley*. Ginebra: Naciones Unidas.
- ROCHE, S., (2019). *La policía en democracia*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- RODRÍGUEZ, Á. *et al.* (2020) “Ocular trauma by kinetic impact projectiles during civil unrest in Chile”. *Eye*. No. 1-7.
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2020). “Presupuesto 2021: Comisión Mixta de Presupuestos rechaza gastos variables de Tesoro Público”, 2 de noviembre de 2020. Disponible en www.senado.cl/presupuesto-2021-comision-mixta-de-presupuestos-rechaza-gastos/senado/2020-11-02/081607.html [fecha de consulta: 5 de abril de 2021].

- TYLER, T. (2006). *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- VELÁSQUEZ, J. y FERNÁNDEZ, C. (2020). “¿No letales? El daño que ha causado la munición que dispara Carabineros a los manifestantes y por qué debe prohibirse”. Disponible en www.ciperchile.cl/2020/05/27/no-letales-el-dano-que-ha-causado-la-municion-que-dispara-carabineros-a-los-manifestantes-y-por-que-debe-prohibirse/ [fecha de consulta: 11 de mayo de 2021].
- VELÁSQUEZ, J., FERNÁNDEZ, C. y REYNHOUT, S. (2021). “¿No letales? Un análisis criminológico, criminalístico y jurídico sobre los peligros de los proyectiles de impacto de energía cinética”. *Política Criminal*, vol. 16, n.º 32.

Jurisprudencia

- CORTE IDH (2006). *Montero Aranguren y Otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, de 5 de julio.
- CORTE IDH (2007). *Zambrano Vélez vs. Ecuador*, de 4 de julio.
- CORTE IDH (2009). *Perozo vs. Venezuela*, de 28 de enero.
- CORTE IDH (2011). *Familia Barrios vs. Venezuela*, de 24 de noviembre.
- CORTE IDH (2012). *Nadège Dorzema y otros vs. República Dominicana*, de 24 de octubre.
- CORTE IDH (2015). *Caso Cruz Sánchez vs. Perú*, sentencia de 17 de abril.
- CORTE IDH (2018). *Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México*, de 28 de noviembre.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: REFLEXIONES EN EL MARCO DEL PROCESO CONSTITUYENTE

Fernando Peña-Cortés

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Carmen Schlotfeldt Leighton

UNIVERSIDAD MAYOR

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del proceso de descentralización y de desarrollo territorial, uno de los desafíos para una nueva Constitución es, sin duda, la planificación y el ordenamiento en tanto instrumentos de gestión territorial. Las instancias de reflexión y decisión que demanda la elaboración de la nueva Carta Magna debieran contribuir a plasmar los elementos de rango constitucional necesarios para la creación de un sistema de gobernanza territorial descentralizado que garantice mayor autonomía a los gobiernos subnacionales, en el cumplimiento de sus funciones de promoción de un desarrollo más equitativo y sustentable de los ámbitos de su jurisdicción.

Una política territorial, entendida como la forma en que el país quiere organizarse territorialmente, será materia de análisis de la Constituyente. En la actualidad, el Estado de Chile es unitario y su administración es funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Cualquier modificación a la situación vigente –hacia un estado regional o un estado plurinacional, *i.e.*– tendría repercusión en los procesos de descentralización, entendidos como la manera –amplia o restringida– de distribuir el poder (político, fiscal o administrativo) a los niveles subnacionales.

En la última década la *planificación* y el *ordenamiento territorial* ha sido uno de los ejes que tuvo avances normativos en el proceso de *descentralización* administrativa y *traspaso de competencias* a los gobiernos regionales, no obstante, es un proceso aún inconcluso y realizado desde una visión eminentemente urbana y sectorial, realizándose desde el nivel central sin una mayor definición en las regiones.

En el primer caso, la legislación de los instrumentos de planificación territorial se ha centrado en la ciudad como elemento de organización de los principales asen-

tamientos humanos del país. Así, aun cuando lo rural representa más del 90% de la superficie del país, ha carecido de una planificación que reconozca sus potencialidades y restricciones, generando múltiples desequilibrios territoriales¹.

La reciente modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional (LOCGAR), instauró los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), los que tendrán carácter vinculante en el espacio rural, situación que plantea importantes desafíos y ajustes reglamentarios.

La pandemia ha dejado aún más en evidencia la necesidad de un enfoque territorial para abordar las desigualdades y desequilibrios que presenta nuestro país.

II. CONTEXTO GENERAL: ESTADO DE SITUACIÓN INSTITUCIONAL Y LEGAL

El *Ordenamiento territorial*, se entiende como el proceso técnico-político y administrativo que refleja la expresión espacial de la política económica, social cultural y ecológica de toda la sociedad, cuyos objetivos fundamentales son: el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del ambiente y, por último, la utilización racional del territorio. Incluye tres etapas: análisis, planificación y gestión territorial². En el análisis territorial, se realiza el inventario, diagnóstico y evaluación de cada uno de los componentes territoriales, generando la visión actual. En la planificación territorial, se analizan los escenarios, las alternativas y se propone la imagen objetivo y la zonificación sobre la base de las funciones, usos y actividades del suelo. Por último, la gestión del territorio se constituye en la implementación, ejecución y monitoreo del plan propuesto. Estas etapas son secuenciales y una vez desarrolladas pueden ser iterativas presentando ciclos de retroalimentación³. Así planteado el ordenamiento territorial, es la base para que la sociedad pueda expresar sus aspiraciones en un marco político-administrativo concertado⁴. En esta materia, Chile, desde la década de 1990, en un esfuerzo progresivo, ha desarrollado diversas acciones tanto de carácter reglamentario como constitucional en torno a la planificación y ordenamiento del territorio (Figura 1). Un hito importante, fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social y el consecuente traspaso de las funciones de planificación desde el ex Ministerio de Planificación a los gobiernos regionales. Otro momento clave ha sido la modificación de la Constitución Política del Estado, que permite y permitirá la transferencia de competencias desde el nivel central

¹ PEÑA-CORTÉS *et al.* (2019): 353-376.

² CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983).

³ GÓMEZ y GÓMEZ (2013).

⁴ PEÑA-CORTÉS y PINCHEIRA-ULBRICH (2018): 319-333.

a los gobiernos regionales. En la actualidad, el artículo 17, letra a)⁵, establece un nuevo instrumento de planificación territorial: el PROT y se le otorga un carácter indicativo y vinculante, siendo de cumplimiento obligatorio para los ministerios y servicios públicos que operan en cada región, es decir, deberán considerar lo que indica el instrumento en los planes y programas de fomento, en permisos ambientales, de regulación, etc., que apliquen en cada región. Sin embargo, al cabo de más de tres años de publicada dicha ley, Chile no cuenta con el respectivo reglamento, careciendo así de un sistema y estructura que posibilite el desarrollo del ordenamiento territorial, como sí cuentan los países de la OCDE⁶ entre ellos España⁷ y países de América Latina como Uruguay, Colombia⁸ y Ecuador⁹. Ello, evidencia la necesidad de una revisión de casos comparados con el objetivo de encontrar propuestas de estructuración adaptables al contexto nacional y avanzar en el *reconocimiento constitucional que articule la multiplicidad de organismos sectoriales que tienen injerencia en el territorio*.

Por otro lado, la pandemia de COVID-19 ha develado con mayor fuerza los profundos desequilibrios y desigualdades territoriales de nuestro país. A la fecha, han muerto más de cincuenta y cuatro veces la cantidad de personas que lo hicieron para uno de los megaterremotos y tsunamis, más destructivos que ha tenido el mundo (incluye confirmados con PCR y con cuadro clínico asociado) convirtiéndose, en los hechos, en la mayor tragedia que ha enfrentado el país, superando, incluso, los muertos del terremoto de Chillán, evento que tenía el mayor número de muertos hasta el momento. Hoy, la pandemia desnuda nuestras falencias de localización, organización, calidad de vida y densidad geográfica.

Las desigualdades de Chile han sido ampliamente documentadas a través de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) que se realiza en el ámbito nacional, regional y comunal, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia desde el año 1985 y por diversos informes nacionales e internacionales entre los que destaca Desiguales del Programa de las Naciones Unidas¹⁰. En él se observan sus orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile, que sigue sin tener una respuesta desde cada una de las regiones. Cuando una desigualdad se espacializa geográficamente, hablamos de desequilibrio territorial, y se diferencian en horizontales por aquellos de naturaleza socioeconómica que se presentan en los distintos lugares del territorio y verticales cuando la desigualdad se presenta en la organización del espacio, en el uso de suelo y en las temáticas ambientales.

⁵ Ley n.º 21074, que modifica la LOCGAR –Ley n.º 19175– de marzo de 2018.

⁶ OCDE (2017).

⁷ GONZÁLEZ (2019).

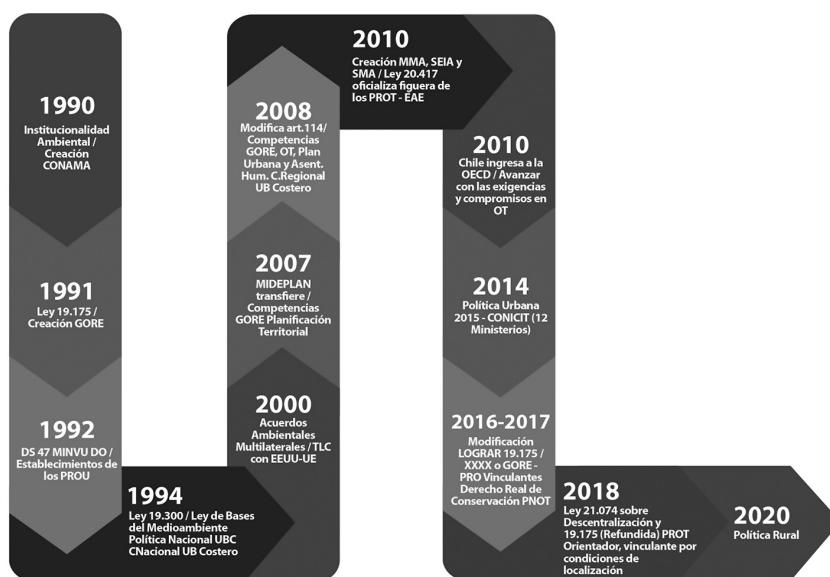
⁸ *Ibid.*

⁹ COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL PARA EL PROCESO PREPARATORIO DE HABITAT III (2018).

¹⁰ PNUD (2017): 412.

Al revisar los lamentables resultados de la pandemia a lo largo del territorio nacional, más del 54% de los fallecidos se concentra en la Región Metropolitana, lugar que refleja la macrocefalia e hiperconcentración de la población en un solo espacio geográfico¹¹. En la misma línea, los estudios preliminares muestran una alta correlación entre la cantidad de fallecidos y contagiados por COVID-19 y los lugares que presentan los indicadores más deficitarios de CASEN y donde se concentran los mayores desequilibrios horizontales.

Figura 1.
Avances del ordenamiento territorial en Chile



Fuente: Adaptado y complementado de PEÑA-CORTÉS *et al.* (2019).

Esta realidad, nos hace reafirmar la necesidad de disponer territorios cada día más sustentables, mejor organizados y con mayor calidad de vida para la población, anticipándose a las tensiones socioterritoriales. Ello nos exige contar con una efectiva regionalización y con gobiernos regionales mejor dotados y con mayores competencias y recursos para planificar y gestionar su contexto, su realidad. Un territorio mejor organizado, más equitativo y con mejor calidad de vida se convierte en un desafío que requiere ser abordado mediante una planificación territorial participativa y sustentable y, en una gestión, acorde con la naturaleza, contexto y realidad de cada región.

Por otro lado, pese a los avances en materia de participación ciudadana, aún persiste una tendencia a la toma de decisión basada en la consideración de aspectos físicos, hablamos del desarrollo de política, programas y proyectos donde la escasa considera-

¹¹ MINISTERIO DE SALUD (MINSAL) (2021).

ción de componentes socioculturales del territorio derivan en prácticas que generan conflictos socio-territoriales¹².

III. REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE

Los beneficios del ordenamiento territorial son múltiples y deben ser identificados a partir de los desafíos que conlleva una aproximación a los objetivos de desarrollo sustentable; estos, a su vez, deben explicitarse en el mejoramiento de metas de calidad de vida de la población presente, garantizando, también, a las generaciones futuras. Ello exige realizar una doble aproximación analítica: desde y al territorio, y desde y a la gobernanza territorial. Los primeros deben medirse a *través de variables territoriales* –ambientales, económicas y sociales– y la segunda, *desde el sistema de gobernanza* y que, más allá de un fin en sí mismo, debe evaluarse en función de los logros –o brechas– en el desarrollo sustentable del territorio. La discusión en general y en la constituyente en particular es tan amplia cuanto compleja y se relaciona con múltiples aspectos, entre otros: la estructura y distribución entre los poderes del Estado; los niveles/tipos de descentralización/centralización en la distribución del poder público –político, administrativo y fiscal–; el traspaso de competencias a gobiernos subnacionales, instancias más cercanas a los territorios y su gente; las adecuaciones institucionales en un contexto de mayor autonomía y profundización de la democracia para y en los gobiernos subnacionales; las modificaciones legales y normativas de distintas jerarquías, su articulación y concordancia; y, el diseño o rediseño del instrumental de ordenamiento territorial, distinguiéndolo y, a su vez, articulándolo con los instrumentos de planificación urbana y que inciden, al fin y al cabo, en el uso de suelo, principal vector del ordenamiento territorial. Por lo tanto, los esfuerzos deben ir más allá de avanzar y perfeccionar cada uno de los aspectos, y encaminarse más bien a la conformación de un *sistema de gobernanza territorial*, que no tiene otro propósito que responder con un sentido de pertinencia territorial, a las brechas y desafíos, y a su creciente complejidad.

Desde la perspectiva ambiental del territorio es indispensable partir compartiendo una premisa fundamental: la necesidad de desacoplar desarrollo y, más específicamente el crecimiento económico de la generación de impactos negativos sobre los sistemas naturales. La *responsabilidad social ambiental* debe continuar, siendo reforzada para los usos y actividades productivas presentes y futuras desde una perspectiva preventiva, pero, al mismo tiempo, no se debe olvidar aquellos impactos ocasionados por acciones pasadas y cuyo responsable podría no ser imputable hoy. Por lo tanto, *el ordenamiento territorial también debe asumir la restauración de ecosistemas y del patrimonio natural* que

¹² PEÑA-CORTÉS y PINCHEIRA-ULBRICH (2018).

fueron degradados, todo lo cual va, en el corto plazo, en directo beneficio de poblaciones circundantes afectadas, como en un mediano y largo plazo, contribuir al desarrollo económico futuro con un sentido cultural y ético de profundización del respeto por la naturaleza. Tan importante cuanto lo anterior, y un gran capítulo a tratar, son los beneficios que el ordenamiento territorial podrá otorgar o contribuir a alcanzar para morigerar los impactos negativos del fenómeno del cambio climático, así como para atenuar o prevenir las consecuencias de desastres naturales sobre las comunidades, las infraestructuras y las actividades productivas.

Desde la perspectiva socioeconómica y cultural, y cuyos indicadores se identifican a partir de las definiciones que se hagan de calidad de vida, de equidad social, de respeto o consideración de la diversidad cultural, minorías y género, los beneficios del ordenamiento territorial se orientan a mejorar la cohesión territorial, a la corrección de los desequilibrios territoriales y a la disminución e, incluso, prevención de los conflictos socioambientales en el territorio. Estos siempre conllevan una carga cultural especial, particularmente en el contexto latinoamericano, donde diferentes visiones respecto al desarrollo y el futuro deseado para los territorios se contraponen. Por ello, un mismo lugar, un mismo conflicto, los mismos recursos y el mismo momento conllevan diversos actores y visiones involucradas, estos revelan características sociales, políticas y culturales del territorio y la sociedad local¹³.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial hay varios acuerdos o principios generales que debieran ser alcanzados con el objetivo de mejor garantizar que el ordenamiento territorial encarne beneficios para las personas y para los territorios. En primer lugar, se debiera poder concordar un fundamental elemento de diagnóstico: el alto nivel de fragmentación de las políticas públicas en el país. Concordado aquello y en el marco de la descentralización, entonces se hace necesario promover su articulación tanto vertical –entre los distintos niveles de gobierno– como horizontal –multisectorial y territorial– a través del diseño de un sistema de gobernanza territorial.

En segundo lugar, otro acuerdo ineludible se vincula a la correcta comprensión de lo que se entiende por ordenamiento territorial en el marco de lo que establece la letra a) del art. 17 de la Ley n.º 21074 y asumiendo que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de los PROT –todavía pendiente– son responsabilidad de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), y el ordenamiento territorial es función de los gobiernos regionales. Plasmado en el mismo artículo indicado y, en este contexto, una precisión importante a resolver es la definición de las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda el territorio regional; en otras palabras, ¿qué margen de acción será resorte de los gobiernos regionales? La definición de estas reglas deberá tomar en consideración, por ejemplo, los intereses generales de la nación, los

¹³ ALISTE y STAMM (2016): 45-62.

reparos necesarios y relativos a la seguridad interior y la defensa nacional, así como la conectividad en el ámbito del país y de este con el exterior, entre otros. El tema no está exento de conflictos, pues tensiona la decisión nacional de carácter estratégico con los niveles de autonomía subnacional.

Los conflictos multinivel relacionados con las redes e infraestructuras se presentan en múltiples aspectos en la gobernanza territorial:

- a) el qué hacer (promover el uso de energías renovables por ejemplo),
- b) el dónde (donde hay abundancia de recursos hídricos promuevo grandes hidroeléctricas o la carretera hídrica); en el cómo hacer (con qué tecnologías o con qué intensidad/tamaño); y el con qué hacer (con recursos centrales o bien con recursos regionales en el marco de una pendiente descentralización fiscal), entre otros.

Señalar que en muchas oportunidades los conflictos multinivel se expresan con mayor visibilidad en las decisiones del dónde y el cómo dado que las intervenciones e impactos se dan en el territorio concreto y no necesariamente en el lugar donde se tomó la decisión. Sin embargo, no se puede desconocer que el qué y el con qué tampoco está exento de discusiones; estas se relacionan a posicionamientos político-ideológicos sobre el modelo de desarrollo y de la estructura hipercentralista y presidencialista del Estado chileno. Podrá ser interesante mencionar aquí la Política Nacional de Uso del Borde Costero –no así las Políticas Nacionales de Desarrollo Rural y Urbano– y cómo se enfoca allí la definición del dónde. La Política no tan solo define sus principios y objetivos, como también y tal cual su nombre lo indica, define usos preferentes y lo vincula a espacios concretos con coordenadas geográficas definidas; este es el caso, por ejemplo, de las áreas reservadas para puertos y otras instalaciones portuarias y que su localización depende, entre otras cosas, a factores físico naturales tales como: batimetría, mapa de corrientes y movimiento de mareas.

Lo anterior plantea tres orientaciones fundamentales. El primero, *la necesidad de contar con un ordenamiento territorial en el ámbito nacional* que tenga como propósito identificar y localizar, junto con los gobiernos regionales, aquellas redes e infraestructuras estratégicas que se definan para el país. En segundo lugar, *desde el principio de desarrollo sustentable*, que debiera ser parte integrante de los primeros considerandos de la nueva Constitución, se plantea que la localización de las actividades humanas, desde su más amplia concepción –asentamientos humanos, infraestructuras y actividades productivas–, debe ser coherente con la vocación natural del territorio y con las relaciones de complementariedad, compatibilidad o incompatibilidad que se dan entre ellas. En tercer lugar, pero no menos importante, se plantea la necesidad que el *sistema de gobernanza territorial* debe tener como marco orientador mayor, al más alto nivel de jerarquía, las definiciones nacionales de ordenamiento territorial. En otras palabras, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial debiera ser, en el ámbito de políticas del país, el instrumento rector a partir del cual las políticas de desarrollo o las políticas

sectoriales se vinculen articuladamente. Por su parte, en el ámbito instrumental, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial debiera ser, junto con la Estrategia Regional de Desarrollo, el instrumento de mayor jerarquía, y la planificación urbana, articulada con este y no al contrario. Como se señaló, el suelo es el principal vector del ordenamiento territorial, y en ausencia de una política nacional de suelos, la de ordenamiento debiera asumir este desafío con respeto del derecho de propiedad.

Definidas estas orientaciones es necesario relevar las directrices que en el ámbito regional consigna la ley anteriormente señalada: si las Estrategias Regionales de Desarrollo indican el qué hacer, el ordenamiento territorial debe definir el dónde hacer. Y, lo más importante, comprender que el gobierno regional podrá establecer, con carácter vinculante, las condiciones de localización para los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamiento, las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. Si bien el concepto de condiciones no está definido en la ley, y será materia de la COMICIVYT, su relevancia es mayor y, por ende, de vital importancia su discusión en el marco del proceso constituyente. Sin duda, las primeras condiciones a establecer serán aquellas orientadas a garantizar la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial (en afinidad con el art. 7° bis de la Ley n.º 19300) o de la debida consideración del riesgo de desastres naturales y efectos del cambio climático. El establecimiento de condiciones debe ir más allá, su concepto debe ser ampliado y profundizado, para constituirse en una herramienta para que el gobierno regional pueda generar incentivos a la inversión, con transparencia y reglas claras, bajo condiciones que garanticen la sustentabilidad del desarrollo y el territorio que las comporta; por ejemplo, condiciones tecnológicas, de distanciamiento, de tamaño/intensidad de producción, entre otras. Por otro lado, se identifican a modo de ejemplo los siguientes tipos de criterios para definir las áreas/lugares de localización preferentes: por tipo de suelos, por capacidad de carga, por estado de conservación, por estado de deterioro, por distanciamiento de otros usos y por compatibilidad de usos.

La transparencia y reglas claras, y con ello la generación de confianzas, es el primer y principal beneficio que conlleva un correcto, participativo y fundamentado ordenamiento territorial. Se exponen, a continuación, un conjunto de otros beneficios para el gobierno regional, para el ámbito público en general y para el sector privado; todos y cada uno ameritaría ser analizado y pormenorizadas sus limitaciones y alcances, pero solo se enuncian en función de los objetivos de este artículo.

Con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial los Gobiernos Regionales contarán con un instrumento de referencia que posibilitaría orientar el ejercicio de sus atribuciones respecto de: la aprobación de instrumentos de planificación territorial; el pronunciamiento respecto del impacto territorial de los proyectos privados; la priorización de proyectos de inversión pública de impacto regional; la suscripción de convenios de programación; y la formulación de políticas públicas regionales. Los efectos benéficos

esperados en el ámbito público son los siguientes: conjuga las visiones sectoriales en una propuesta integrada territorialmente; arriba a una visión integradora y global del proceso de desarrollo regional; identifica y reconoce a los actores del proceso, tanto del sector público como privado; genera acuerdos de preferencia y prioridades en el uso del territorio con el sector privado, transparenta el proceso de toma de decisiones y orienta el establecimiento de condiciones según los objetivos de compatibilización de usos del territorio. Los beneficios para el sector privado son: el incremento de la certeza sobre el accionar del sector público; el mejoramiento de la visión de su propio papel en el proceso global de desarrollo regional al participar del proceso de toma de decisiones; incrementa sus niveles de confianza en el sector público y valora el alto grado de transparencia que ello implica; reduce los conflictos de interés y minimiza los desacuerdos; optimiza la localización de su inversión/acción productiva, ampliando la visión del proceso de desarrollo generando un alto grado de consenso técnico-político. Los beneficios anteriores tienen, además, otro impacto muy relevante, para el sector público, el sector privado e, incluso, el Poder Judicial: se prevé que el ordenamiento territorial puede quitar presión al sistema de impacto ambiental de proyectos pudiendo disminuir los plazos de tramitación y la judicialización de los procesos¹⁴.

Finalmente, tres ideas fundamentales para que el ordenamiento territorial se desarrolle en plenitud: es necesario que la Constitución *fortalezca el rol de los gobiernos regionales* en un estado descentralizado de forma tal que exista una autonomía local y se reparta en forma más balanceada el poder territorial.

Por otro lado, se requiere *ampliar la visión de la función social de la propiedad*, de forma tal de avanzar a un territorio más sustentable que reconozca explícitamente la propiedad común de los ciudadanos (no reconocida en la actualidad) junto con los recursos naturales, en especial el agua.

Un tercer aspecto surge a partir de lo planteado por Eduardo Cordero¹⁵, en el sentido que la actual Carta fundamental consagra un “orden constitucional sustantivo” que aspira a la realización de determinados valores y bienes, donde el Estado debe tomar un papel activo para crear las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, promoviendo la integración armónica de todos los sectores de la nación (art. 1 incisos 4º y 5º). En este contexto el ambiente constituye un valor central para el desarrollo del ser humano, que explica su reconocimiento como un derecho constitucional (ambiente libre de contaminación) y los deberes que se imponen al Estado para preservar la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental (arts. 19 n.ºs 8 y 24). Sin embargo, si se piensa en los desequilibrios territoriales que enfrenta Chile, es necesario incorporar un concepto más amplio y directo a las necesidades de justicia ambiental de la sociedad, por ello es

¹⁴ IBAÑEZ y SCHLOTFELDT (2016): 1-12.

¹⁵ CORDERO (2011): 209-249.

necesario reconocer el concepto de un *ambiente saludable*, entendido como el espacio no solo libre de contaminación, sino que aquel que provee las condiciones y acceso a los recursos alimentarios, culturales y naturales del territorio.

IV. AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen al proyecto Fondecyt 1181954: “Escenarios participativos para el ordenamiento territorial: hacia la sustentabilidad del paisaje en las regiones de la Araucanía y Los Ríos”, y al Dr. Osvaldo Henríquez Opazo por la revisión crítica del documento.

REFERENCIAS

- ALISTE, E. y STAMM, C. (2016). “Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: lecturas para una ecología política del territorio”. *Revista de Estudios Sociales*, 55.
- CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO (1983). “Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio”. Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España). Disponible en http://cope.sanmartindelosandes.gov.ar/wp-content/uploads/2012/09/Carta_Europea_OT.pdf [fecha de consulta: 22 de junio de 2021].
- COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL PARA EL PROCESO PREPARATORIO DE HABITAT III (2018). *Posición Nacional del Ecuador frente a la nueva agenda urbana*. 2ª ed. Disponible en www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/Posicion-nacional-del-ecuador-oficial_8M.pdf [fecha de consulta: 22 de junio de 2021].
- CORDERO, E. (2011). “Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 36: 209-249.
- GÓMEZ D. y GÓMEZ A. (2013). *Ordenación territorial*. 3ª ed. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa. 543 pp.
- GONZÁLEZ, P. (2019). “Legislación comparada sobre ordenamiento territorial España, Colombia y Uruguay”. Disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27482/1/Ordenamiento_Territorial.pdf [fecha de consulta: 22 de junio de 2021].
- IBÁÑEZ, J. y SCHLOTFELDT, C. (2016). “Plan Regional de Ordenamiento Territorial por Condiciones”. *Documento de trabajo*. Santiago: SUBDERE, Departamento de Políticas y Descentralización.
- MINISTERIO DE SALUD (MINSAL) (2021). “Departamento de Estadísticas e Información de Salud. Subsecretaría de Salud Pública”. Disponible en <https://deis.minsal.cl/> [fecha de consulta: 28 de marzo de 2021].
- OCDE (2017). *Making Decentralisation Work in Chile (OECD Multi-level Governance Studies)*. Paris: OECD Publishing.

- PNUD (2017). “Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Santiago: Ubqar Editores.
- PEÑA-CORTÉS, F. y PINCHEIRA-ULBRICH, J. (2018). “Ordenamiento territorial en Chile: La necesidad de definir un marco científico-técnico de soporte decisional con base participativa”. F. CEBRIÁN, F. JOVER y R. LOIS (eds). *América Latina en las últimas décadas: procesos y retos*. La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla.
- PEÑA-CORTÉS, F.; PINCHEIRA-ULBRICH, J.; FERNÁNDEZ-SOTO, E.; REBOLLEDO, G.; ANDRADE, E. y SALINAS, C. (2019). “Ordenamiento territorial en Chile: desafíos para incorporar la gestión integrada de zonas costeras”. C. MARTÍNEZ, R. HIDALGO, C. HENRÍQUEZ, F. ARENAS, N. RANGEL y M. CONTRERAS (eds.). *La zona costera en Chile: adaptación y planificación para la resiliencia*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOlibro.

Normas

Ley n.º 21074, que modifica la LOCGAR –Ley n.º 19175– de marzo de 2018. Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064 [fecha de consulta: 22 de junio de 2021].

NUEVA CONSTITUCIÓN: LA OPORTUNIDAD PARA CONTAR CON GOBIERNOS COMUNALES

Cristian Quiroz Reyes

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

El artículo sintetiza la evolución histórica de la descentralización y el municipalismo en Chile, repasando algunos aspectos jurídicos y constitucionales, para luego describir las principales dificultades para una gestión intergubernamental colaborativa y propone algunas innovaciones constitucionales que permitirían dotar de mayores atribuciones a las municipalidades, con la finalidad de fortalecer su ámbito de gestión privativa y de relevar su liderazgo e iniciativa en la ejecución de competencias compartidas, las que hoy dificultan una respuesta oportuna, considerando que estas instituciones locales son consideradas la primera conexión entre la ciudadanía y la institucionalidad pública. En efecto, la subordinación municipal a la iniciativa del poder central, da cuenta de una asimetría de colaboración, lo que se evidenció, por ejemplo, en la anulación de meses por parte del Ministerio de Salud de Chile al papel que las municipalidades querían cumplir en la gestión de la pandemia, pese a que la ley les reconoce competencias en el ámbito de la salud primaria, no se les permitió formular planes ni ejecutar actividades, perdiendo una oportunidad de trabajo intergubernamental necesario y urgente.

Se concluye que el proceso constituyente representa una oportunidad para la innovación político-administrativa y superar las asimetrías de colaboración que afectan la gobernanza intergubernamental en Chile.

II. LA TRADICIÓN MUNICIPAL EN CHILE

El sistema municipal chileno ha tenido importantes hitos que merecen ser recordados como: cuando en 1826 se estableció que “los pueblos elegirán popularmente sus ca-

bildos”; en 1833 se definió la existencia de una municipalidad en todas las capitales de departamentos y en las demás poblaciones que determine el Presidente de la República. Se determinó, además, el número de alcaldes y regidores, la duración en los cargos, la elección por voto directo. Se estableció las competencias del municipio, las que estaban sometidas a la autoridad del Gobernador o subdelegado; en 1848 se declaró el objetivo de dictar una ley orgánica municipal, lo que se concretaría seis años más tarde; en 1854 se promulga la primera LOM, que afianzó un sistema de centralización administrativa debido a que los municipios tuvieron dependencia del Gobernador o subdelegado; en 1887 se dicta una ley orgánica que retiró gran parte de las atribuciones desde los representantes del Ejecutivo y las traspasó a la administración municipal y alcaldes; en 1891 se dicta la recordada “Ley de la Comuna Autónoma”, que otorgaba plena autonomía a los municipios, declarados ciento noventa y cinco como tal, con servicio de tesorería, administración de bienes y rentas, jefes de policía, entre otros. El sistema no logra consolidarse y las atribuciones vuelven a centralizarse; la Constitución de 1925 establece que la nación se divide en veinticinco provincias, ochenta y siete departamentos, que se subdividen en subdelegaciones y estas en distritos. Doscientas sesenta y tres comunas elegían autoridades municipales y tenían entre cinco y quince regidores, norma que no aplicaba para las ciudades más pobladas, donde el alcalde sería designado por el Presidente de la República; ya en dictadura, en el año 1974, se establece una nueva división territorial que considera trece regiones, cincuenta y una provincias y trescientas treinta y cinco comunas. No se trató de descentralización sustantiva, pues el Ejecutivo designaba y tenía bajo su poder a ministros, intendentes, gobernadores y alcaldes, por lo que las municipalidades fueron subordinadas del gobierno y sus representantes; en 1992 se vuelven a democratizar las municipalidades a través de la elección directa de sus autoridades. Se crean los concejos municipales, con atribuciones normativas, fiscalizadoras y resolutivas.

Como se aprecia, la evolución municipal ha impactado no solo en la gestión, atribuciones y competencias, sino, también, en el papel asignado a la ciudadanía, exponiendo las visiones contradictorias respecto de la contribución de las comunas al desarrollo y crecimiento de sus propios habitantes y territorios.

La Constitución Política establece en su artículo 3º que el Estado de Chile es unitario y que la administración del mismo será “funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso”, y luego agrega:

“los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”,

no obstante, en términos concretos ese precepto pareciera ser solo una declaración de buenas intenciones dado el lento y obstaculizado avance descentralizador.

Una fuerte y arraigada cultura centralista y presidencialista en el mundo político ha sido fundamental en la lentitud señalada, por ejemplo, después de años de tramitación se promulgó el 26 de diciembre de 2019 el decreto n.º 656, “Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias” a los gobiernos regionales, a pesar de su publicación en el *Diario Oficial de la República de Chile*, se realizó casi ocho meses después, el 17 de septiembre de 2020.

En el ámbito municipal los avances se expresan en la consolidación creciente de las municipalidades como actores legitimados entre la dirigencia política y la ciudadanía. Sin duda, uno de los avances más importantes fue el proceso de democratización que comienza en 1992, mediante la elección de alcaldes y concejales por sufragio universal. Con posterioridad se estableció un nuevo mecanismo para la realización de las elecciones municipales, conducente –en lo fundamental–, a la elección directa del cargo de alcalde y, en otro voto, el sufragio para quienes aspiran a una concejalía.

El poder, atribuciones y competencias transferidas a las unidades subnacionales¹ en el caso chileno, está dado básicamente en tres unidades o niveles: regional, provincial y comunal. Al revisar la historia cercana se puede distinguir al menos tres fases (Ministerio de Planificación y Cooperación):

1. De tipo administrativo: desde mediados de la década de 1960 y hasta principios de la década de 1990. La principal característica fue la conformación administrativa de las regiones y la desconcentración del aparato público.
2. De tipo política: Desde inicios de la década de 1990 y hasta la actualidad, que conllevó la democratización de las municipalidades en el año 1992, la creación de los gobiernos regionales y el establecimiento de los consejos regionales con representación ciudadana indirecta.
3. Una fase en desarrollo y que apunta a fortalecer un modelo de organización del Estado con instituciones descentralizadas en lo administrativo, político y en lo financiero, promoviendo la consolidación de sociedades y culturas regionales.

La Ley n.º 18575 de Bases Generales de la Administración del Estado, establece en su artículo primero quienes constituyen la administración del Estado, mencionando explícitamente en dicha función –*además claro está, de los ministerios y otros*– a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Más adelante hace referencia a la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

El mismo cuerpo legal establece en su artículo 5 la necesaria coordinación que debe existir entre los órganos del Estado para propender a la unidad de acción y así evitar la duplicidades o interferencia de funciones. Así, surgen instrumentos de planificación y

¹ En el caso chileno se entenderá como unidades subnacionales a las municipalidades y a los gobiernos regionales.

gestión pública, la Política Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales, las Estrategias Regionales de Desarrollo, los Convenios de Programación entre organismos centrales y regiones, el Presupuesto General de la Nación, los Presupuestos Regionales.

La mayor legitimidad de las autoridades municipales, respecto, por ejemplo, de intendentes regionales, se puede explicar por la participación política de la ciudadanía en la elección democrática de los alcaldes desde el año 1992², debido a que recién en el año 2021 se votará por la principal autoridad regional; las características que les permiten gestionar con escalas operativas más eficientes y cercanas a la comunidad y su larga raigambre en los territorios, permiten proyectar que estas entidades están en mejor pie para cumplir el papel de Estado que las leyes citadas le asignan a los niveles subnacionales.

III. CONTINGENCIA Y PAPEL MUNICIPAL: ESTALLIDO SOCIAL, PROCESO CONSTITUYENTE Y PANDEMIA

El 18 de octubre de 2019 Chile experimenta el denominado estallido social, revuelta popular que dio cuenta de múltiples demandas ciudadanas insatisfechas, críticas al modelo político y económico, detonando una grave crisis institucional que dejó perplejos por semanas a casi todo el poder político, esto es: gobierno y Poder Legislativo, tanto del oficialismo como de la oposición. La excepción: las municipalidades. En efecto, el 8 de noviembre del mismo año la Asociación Chilena de Municipalidades propone la realización de una consulta ciudadana de carácter nacional sobre la necesidad de contar con una nueva Constitución, priorizar las principales demandas sociales y la posibilidad que las regiones incorporaran temáticas de interés propio.

La propuesta municipal fue notable. Primero por la oportunidad, no se debe olvidar que el llamado “Acuerdo por la paz social y nueva Constitución” promovido por representantes de partidos políticos fue realizada el 15 de noviembre a casi un mes del estallido.

Segundo, la lucidez para entender el fenómeno que se vivía, en efecto existían voces que negaban la relación existente entre el estallido social y la necesidad de un proceso constituyente, no obstante, el 92,4% de las más de dos millones de personas que participaron de la consulta, señalaron estar de acuerdo con que Chile necesitaba una nueva Constitución.

Tercero, la empatía para intentar comprender y objetivar el conjunto de demandas sociales, económicas, ambientales, territoriales, entre otras, que se remanifiestan a partir de octubre. Digo remanifiestan, porque ya existían señales previas que no habían sido leídas por las autoridades, tales como los casos de Freirina, Aysén, etcétera.

² QUIROZ y LOYOLA (2020).

Y cuarto, la visión territorial regional, incorporando consultas que reconocieron la heterogeneidad del país, con elementos comunes, pero también con aspiraciones de carácter regional y que merecen atención.

Si bien se puede afirmar que el proceso constituyente surge desde las movilizaciones sociales, el papel municipal fue fundamental, porque desde su organización se entrega la primera respuesta institucional y política, sirviendo de ejemplo en términos de la búsqueda de diálogo efectivo como respuesta a los problemas de fondo que exhibía el estallido.

Ahora bien, en lo que a la pandemia provocada por el COVID-19, la postura del gobierno frente a las acciones de las autoridades locales ha tenido un carácter confrontacional y de resistencia a la colaboración. Es así como en distintos medios de comunicación ha sido posible evidenciar diferentes declaraciones, donde autoridades del nivel central han señalado que los alcaldes/as actúan queriendo sacar provecho político de la situación, bajando el perfil y obviando los aportes valiosos que surgen desde lo local.

Pese a esto, las autoridades locales han sido quienes han generado mayor adhesión por parte de la ciudadanía, pudiendo empatizar con sus problemáticas de forma más cercana. En este sentido, tanto el estudio de Pulso Ciudadano³, la encuesta CADEM⁴, el estudio de CREASUR⁵ y recientemente el estudio de medidas COVID-19 en La Araucanía⁶ sitúan a los jefes/as comunales y municipalidades por sobre el gobierno central en lo que respecta a evaluación de desempeño en la crisis provocada por el coronavirus. Cabe preguntarse entonces, ¿por qué el afán de actuar con resistencia ante la organización horizontal de cada una de las autoridades locales?

El 16 de abril de 2020 más de cincuenta alcaldes⁷ (de comunas tan diversas como: Independencia, San Pedro de La Paz, Arica, Recoleta, Paillaco, Canela, Macul, La Pintana, Coronel, Lebu, entre otras) cuestionaron a través de una declaración pública la labor del gobierno frente a la pandemia del COVID-19, criticaron el manejo de la información del brote y lo que denominaron la actitud confrontacional, de falta de colaboración y poco dialogante del ministro de Salud con los municipios, quienes se asumen como socios estratégicos, reclamando, en particular, participación en la definición de cuarentenas y otras acciones que permitan frenar la expansión del coronavirus.

También exigieron información para que el sistema de salud primaria municipal pueda colaborar en la fiscalización de los aislamientos y las cuarentenas, el acompañamiento de pacientes y familias y la asistencia psicosocial. Pidiendo, además, al Ejecutivo el urgente traspaso de recursos para solventar acciones y paliar en parte el déficit presupuestario que la pandemia ha generado. Resultó curioso, por expresarlo

³ PULSO CIUDADANO (2020).

⁴ CADEM (2020).

⁵ CREASUR (2020).

⁶ CPP UCT (2021).

⁷ RADIO UCHILE (2020).

de algún modo, que parlamentarios oficialistas respondieran que los recursos estaban en vías de ser entregados por los gobiernos regionales⁸, antes de que esas decisiones hayan sido tomadas e, incluso, discutidas por los consejos regionales. Una vez más el centralismo pretendía decidir por las regiones.

En tiempos de la crisis sanitaria, que se vive a escala mundial, y que no deja de lado al país, se resaltan aún más los matices de centralismo que existen. Esto ha sido un conflicto que se ha dado desde la constitución de Chile como Estado, hasta en las últimas contingencias nacionales, tales como el estallido social y el COVID-19, que demuestran la necesidad de integrar a los niveles subnacionales, sobre todo los locales, en la toma de decisiones y hace vital una colaboración intergubernamental activa, tanto de manera horizontal como vertical, tema que se abordará más adelante.

IV. ASIMETRÍAS DE COLABORACIÓN: LIMITACIONES A LA ACCIÓN MUNICIPAL

Si bien las municipalidades cuentan con funciones privativas, es decir, que son de exclusiva responsabilidad de ellas en sus territorios, tales como: planificar y regular la comuna, confeccionar el plan regulador comunal, elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo o velar por el aseo y ornato de la comuna, entre otras, también tienen el respaldo jurídico para cumplir funciones de carácter compartido. Estas son aquellas que las municipalidades pueden desarrollar con otros órganos de la Administración del Estado en el ámbito de su territorio.

Dentro de las funciones compartidas destacan las referentes a urbanización, vialidad urbana y rural, educación y cultura, salud pública y protección del ambiente, asistencia social y jurídica, transporte y tránsito público, capacitación, promoción del empleo y del fomento productivo, promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, prevención en materia de seguridad, entre otras.

Estas funciones compartidas son muy relevantes, tanto por los objetivos transversales perseguidos por el apalancamiento de recursos y la sinergia que ello genera como por la expresión concreta que puede significar en materias de gestión multinivel y de relación intergubernamental (aquellas que se dan entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales). No obstante, en el modelo de Estado unitario del país, el gobierno central tiende a tomar las decisiones de manera autónoma, segregando la participación de los gobiernos subnacionales, lo que produce una tensión en las relaciones intergubernamentales⁹. Es por ello, que se propone reconocer la existencia de una asimetría de colaboración en la relación municipalidad-Estado central, representado

⁸ REYES (2020).

⁹ CEPAL (2013).

por ministerios y servicios públicos. En efecto, un alto número de programas y políticas públicas para ejercer funciones compartidas surgen por decisión central, tanto en su diseño, oportunidad, como en su financiamiento, sin contar con la igual capacidad legal en los municipios para generar acciones y que estas cuenten con la colaboración central. Es decir, las municipalidades pueden generar iniciativas concretas de gestión intergubernamental solo en materias específicas a través de la postulación a financiamiento de proyectos en áreas definidas por el Estado central, quien define las bases, tiempos de postulación y de ejecución. Algo similar ocurre con las necesidades o propuestas que manifiestan los alcaldes en la elaboración del anteproyecto regional de inversiones (ARI), invitados por los gobiernos regionales solo con carácter consultivo no vinculante. Lo anterior reafirma la asimetría de colaboración e impide un liderazgo colaborativo de carácter local o de asociativismo municipal sustantivo para la resolución de problemas públicos en el espacio comunal.

Ejemplos de lo anterior son la aprobación de un plan anual de salud en cada comuna y el equipo que le ejecutará, tanto en número de horas contratadas y perfiles de cargo, materia de responsabilidad de la dirección de salud municipal, con aprobación del concejo municipal, pero que, en definitiva, debe pasar por la decisión de la dirección del servicio de salud respectivo, dependiente del Ministerio de Salud (Minsal). No ocurre lo mismo en la relación inversa. Las municipalidades no tienen ninguna injerencia en los planes, dotaciones y contrataciones del personal de salud dependiente de los servicios del Minsal, no obstante, se trata de un área compartida donde ambas instituciones son responsables de la salud primaria, la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud en la comuna. O cuando vecinos y vecinas de un nuevo barrio requieren ampliar el recorrido del transporte público para quedar conectados con la ciudad. En este caso, la autorización de nuevo recorrido no le corresponde a la Municipalidad, sino que a la Secretaría Regional de Transportes, lo que en la práctica enlentece el proceso y no agrega valor para que la comunidad acceda a taxis colectivos o microbuses.

V. CONCLUSIÓN: LA OPORTUNIDAD CONSTITUYENTE Y GOBIERNOS MUNICIPALES PARA EL DESARROLLO

La actual Constitución, en el capítulo XIV, sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, establece en su artículo 118:

“que la Administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo”.

Aun cuando las municipalidades son entes autónomos, forman parte de la Administración del Estado. Esto da pie a una dualidad jurídica, ya que, por un lado, son órganos de la Administración del Estado¹⁰ y, por otro, son autónomas en cuanto deben asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales, no obstante, dada esta dualidad para el ejercicio de un conjunto significativo de sus acciones (privativas y compartidas) requiere el visto bueno o iniciativa del Estado central.

Entonces, es evidente la incidencia del Estado en la cotidianidad de todas las personas y comunidades, no obstante, no tiene igual claridad la incidencia de todas las personas y comunidades cuando se trata de conformar el Estado¹¹. Esto es verificable en especial en las zonas más alejadas de la toma de decisión, lo que no es solo una cuestión de geografía, sino que se trata de un tema político y administrativo¹².

La Constitución define al Estado de Chile como unitario, precisando que su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad con la ley. Más adelante agrega que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. Sobre la base de lo anterior se propone una nueva conceptualización del Estado, asumiéndolo como regional, atendiendo las variables culturales, históricas, sociales y económicas de los territorios, generando un traspaso gradual de competencias y atribuciones efectivas a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

Se propone, también, un nuevo estatus para las municipalidades, pasando de la condición de administraciones comunales a gobiernos comunales. Y no se trata de un tema de forma, sino de fondo. Esto significa el reconocimiento de potestades y atribuciones administrativas, financieras y también políticas. Este último punto, el más resistido por el nivel central, no tiene asidero para contravenirlo, dado el origen político de alcaldes y concejales, es decir, están investidos de esa autoridad representativa. Esto requiere, además, discutir otro tema de fondo consagrado en la Constitución como parte del Estado subsidiario que ha promovido la actividad privada, limitando la acción pública estatal a través de las municipalidades en ámbitos económicos y empresariales, tales como: la administración de estacionamientos, gestión de los residuos domiciliarios, administración y explotación de complejos turísticos, servicios sanitarios de agua potable, entre otros, actividades que, además de prestar un servicio relevante, implicarían aumentar los ingresos municipales y reducir costos producidos por la externalización de dichas actividades.

En efecto, la Constitución Política de 1980 establece que el Estado y sus organismos (dentro de los cuales están las municipalidades) podrán desarrollar o participar de

¹⁰ Artículo 1º de la Ley n.º 18575 de la LOC.

¹¹ QUIROZ y LOYOLA (2020).

¹² *Ibid.*

actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. Por otra parte, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades mantiene la línea: establece que las municipalidades pueden desarrollar o participar de actividades empresariales solo si una ley de quórum calificado las autoriza.

Esta legislación no distingue si se trata de actividades empresariales para atender necesidades imprescindibles que no quieran o no puedan ser satisfechas por privados como: el agua potable, internet, el retiro de basuras domiciliarias, farmacias u otros en determinados sectores urbanos o rurales, sino que restringe todas estas actividades a la autorización de una ley de quórum calificado.

Finalmente, si bien es muy importante y necesario el fortalecimiento de las gestión municipal a través de su autonomía sustantiva, la superación de las asimetrías de colaboración y la flexibilidad para emprender actividades económicas, resulta, además, relevante establecer una categorización con estándares medibles en el tiempo, previa discusión de financiamiento municipal que permita el traspaso de atribuciones y competencias conforme a las condiciones objetivas con que cuente cada municipio para cumplir con ámbitos de gestión y decisión más o menos complejos, distinguiendo entre municipalidades con mayores recursos, personas, tecnologías, capital y talento humano, donde en la realidad no todas las municipalidades están en un mismo pie para transitar a un gobierno comunal, por tanto, la legislación no puede ser homogénea ante una realidad tan heterogénea.

REFERENCIAS

- ACTIVA (2020). “Especial pulso ciudadano, coronavirus en Chile: Percepción, preocupaciones, evaluación de medidas del Gobierno, evaluación personajes políticos, evaluación instituciones, evaluación cuarentena. Disponible en www.activasite.com/wp-content/uploads/2020/04/Pulso-Ciudadano-Primera-Quincena-Abril.pdf [fecha de consulta: 8 de febrero de 2021].
- AGRUPACIÓN DE UNIVERSIDADES REGIONALES - PNUD. (2019). *Barómetro Regional*. Disponible en <https://diario.uach.cl/encuesta-barometro-regional-2019-advierte-riesgos-y-desafios-del-proceso-de-descentralizacion/> [fecha de consulta: 8 de febrero de 2021].
- ASOCIACIÓN CHILENA DE MUNICIPALIDADES (2019). Consulta ciudadana municipal. Disponible en <https://achm.cl/asociacion-chilena-de-municipalidades-entrega-balance-general-de-la-consulta-ciudadana-municipal-2019/> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2021].
- CADEM. (2020). Encuesta plaza pública, cuarta semana de abril. Estudio n.º 328. Disponible en www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-328-Abril-S4-VF_Baja.pdf [fecha de consulta: 8 de febrero de 2021].
- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2021). “Resultados estudio de opinión sobre medidas Covid-19 en la región de La Araucanía”. *Cuaderno de Trabajo. 1*. Temuco.
- CEPAL (2013). “Relaciones Intergubernamentales. Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe”. Disponible en www.cepal.org/cgibin/getprod.asp?xml=/ofilac/noticias/pagi-

nas/0/42030/P42030.xml&xsl=/ofilac/tpl/p18f.xsl&base=/ofilac/tpl/top-bottom.xsl [fecha de consulta: 12 de febrero de 2021].

CONVERGENCIAS REGIONALISTAS DE ESTUDIOS APLICADOS DEL SUR, CREASUR-UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN (2020). *Estudio Balance de la proactividad municipal en pandemia*. Concepción: Universidad de Concepción.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN CHILE (s/f). “Desarrollo regional: Balance de una década de gobiernos regionales”. Disponible en https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/15088/1/Desarrollo_Regional_Balance_de_Gobiernos_Regionales_.pdf [fecha de consulta: 13 de febrero de 2021].

QUIROZ REYES, C. y LOYOLA SALAS, C. (2019). “Tensión por el liderazgo entre gobernadores electos y delegados presidenciales. Significados atribuidos desde la Región de Ñuble”. *Territorios y Regionalismos*. (1).

RADIO UCHILE (2020). “Alcaldes v/s Gobierno: más de 50 jefes comunales exigen fin al ‘secretismo’ del Minsal”. Disponible en <https://radio.uchile.cl/2020/04/16/alcaldes-vs-gobierno-mas-de-50-jefes-comunales-exigen-mas-informacion-sobre-covid-19/> [fecha de consulta: 27 de abril de 2020].

REYES, C. (2020). “Gobierno prepara nuevo plan de ayuda económica con foco en los municipios”. Disponible en www.latercera.com/pulso/noticia/gobierno-prepara-nuevo-plan-de-ayuda-economica-con-foco-en-los-municipios/P73OMFQUOREKVDLH7WZGX2CWBM/?outputType=amp [fecha de consulta: 28 de abril de 2020].

Normas

Decreto con fuerza de ley n.º 1 (2006). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, Chile.

Decreto con fuerza de ley n.º 1-19175 (2005). Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley n.º 19175, Orgánica Constitucional Sobre Gobierno y Administración Regional. Chile.

Decreto con fuerza de ley n.º 1; decreto con fuerza de ley 1-19653 (2001). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley n.º 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Chile.

Decreto n.º 656. Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias. Chile.

Decreto n.º 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.

CONTRASTE CONSTITUCIONAL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REALIDAD LOCAL

Román González Villar

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

En Estados democráticos los ciudadanos y habitantes del territorio son considerados agentes y piedras angulares del funcionamiento de su Estado, sobre a base de su tipo de democracia propiamente tal, como también aquella forma que tienen sus habitantes de participar e involucrarse en asuntos públicos. En este sentido cada democracia en su libertad y pluralismo debe proporcionar mecanismos adecuados que establezcan la cohesión idónea que permita vincular a la ciudadanía en su multidimensionalidad de intereses entre las instituciones públicas del aparato estatal en la búsqueda en conjunto del bien común de la sociedad en cuestión. En el caso de Chile, en su contexto actual contingente ha existido un deterioro democrático creciente que han afectado a las bases de la participación y a la institucionalidad nacional, dentro de sus factores y elementos son posible identificar

“...el diseño institucional de democracia protegida con sus enclaves autoritarios, los repetidos casos de corrupción que han minado la confianza ciudadana y además de una crónica mala distribución de la riqueza que promueve la desigualdad en los ciudadanos”¹.

Por otra parte, el Centro de Estudios Públicos afirma:

“El problema son los altos niveles de desconfianza en las instituciones que tienen como causa el deterioro en el desempeño de éstas. Los desafíos institucionales pasan entonces por abordar el tema de la corrupción y mejorar la calidad de los servicios que el Estado presta a los ciudadanos, con el objeto de mejorar el desempeño de las instituciones”².

¹ RAULD (2019): 73-94.

² ANINAT (2016): 15.

La crisis de legitimidad institucional política que se presenta en Chile, junto con la oportunidad única de redactar la Carta Magna en convención constituyente incluyendo aspectos ejemplares como paridad de género y pueblos originarios presente, debiese marcar un precedente histórico en la democracia nacional, generando los espacios correspondientes a futuro para internalizar la participación.

A su vez, la finalidad de este artículo es aportar a la discusión constitucional con el marco normativo legal vigente que regula la participación ciudadana, aquellos mecanismos de participación ciudadana preexistentes en la actualidad, como también proponer, sobre la base de un contraste con cartas magnas de países que resguarden este método de manera constituyente, la construcción de alternativas viables, que potencien, incluso, la realidad dispar de los gobiernos locales con una cantidad considerablemente menor de recursos proveniente del centralismo dominante en Chile, identificando, a su vez, el importante papel de los funcionarios públicos e iniciativas propias de municipios que tengan como finalidad contribuir a un gobierno abierto lo que posibilite subsanar la desconfianza institucional existente.

La participación ciudadana da pie a una sociedad civil activa y comprometida con la dinámica del espacio. Sociedad civil significa un asociacionismo cívico y la construcción de espacios públicos que implican nuevas expectativas y demandas, nuevos valores y motivos que buscan instancias de expresión³.

A raíz de lo anteriormente mencionado, es posible establecer:

“La participación ciudadana en la gestión pública implica un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es un derecho, una responsabilidad y un complemento de los mecanismos tradicionales de representación política”⁴.

II. MARCO NORMATIVO LEY N.º 20500

En Chile la participación ciudadana está resguardada en el marco jurisdiccional de la Ley n.º 20500 establecida en el año 2011 por el primer gobierno de Sebastián Piñera. A modo general, la ley regula, establece e implementa la participación en asociaciones sin fines de lucro, como también aquellas organizaciones que tengan como objetivo principal el interés público, además de sustentar aquellos mecanismos de participación ciudadana vigentes en nuestra actualidad nacional.

Dentro de sus incisos es posible destacar, en primer lugar, el artículo 2º: “Es deber del estado promover y apoyar las iniciativas de la sociedad civil”⁵. Como también propone, de modo general y determinante:

³ PNUD (2000).

⁴ CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009): 2-15.

⁵ MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DEL GOBIERNO (2011).

- a) Un registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro.
- b) Fondo de fortalecimiento de las organizaciones de interés público sustentado en el presupuesto nacional y discutido en la ley de presupuestos anualmente.
- c) Conformación de consejos nacionales, regionales y comunales con actores y actrices de la sociedad civil con el fin de establecer una comunicación continua en el foco de la colaboración y discusión de políticas públicas⁶.

Con el transcurso del tiempo, dichas medidas han causado impactos tanto positivos como negativos en la administración pública chilena, sin embargo, se permite reconocer un avance institucional en esta materia, desde su puesta en marcha esta ley ha podido establecer: "...actualmente la mayoría de los ministerios y servicios cuentan con algunos de los diversos mecanismos de participación en la gestión de estas instituciones"⁷.

Si bien es cierto que dentro del marco normativo legal vigente de la Ley n.º 20500, acerca de participación ciudadana mantiene procedimientos afines con la promoción de esta práctica, es posible afirmar que carece de sustento y legitimación a causa de los siguientes elementos:

1. Los incisos de la ley no poseen especificidades que den cuenta de la realidad local existente en los municipios de aquellas ciudades y localidades con una cantidad menor de habitantes desaprovechando la proximidad inherente que poseen debido a su unidad territorial, capital humano, actividades económicas o de interés, etcétera.
2. La participación ciudadana democrática no está establecida en la Constitución Política de la República, aquel antecedente desde acentuar nuestras bases constitucionales permitiría una mayor fuerza de acción y posibilita una mayor autonomía de acción al gobierno de turno considerando que anualmente de forma constitucional velarán por estas acciones determinadas en un capítulo, artículo u inciso constitucional.
3. Un elemento que se analizara más adelante es el carácter consultivo que concede la administración pública a los ciudadanos participantes de consejos civiles nacionales, regionales y locales. Lo que difiere y resta protagonismo en la toma de decisiones de la gestión pública.

III. REALIDAD LOCAL

Una de las dificultades más grandes que aqueja el desarrollo en Chile es el centralismo predominante en aquellas zonas geográficas nacionales que concentran una mayor cantidad de habitantes, recursos económicos, servicios, etc. Desde el carácter presiden-

⁶ MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2011).

⁷ DAZAROLA (2019).

cialista que posee la Constitución nacional y aquellas localidades alejadas de polos de asentamiento desarrollados o en vías de crecimiento, resultan factores que consiguen ser obstáculos en la autonomía territorial imposibilitando el actuar tanto de autoridades de aquel municipio como también a las estructuras organizacionales que cuentan con menos recursos institucionales para su desempeño, restando coherencia a políticas públicas emanadas desde el nivel central debido a que no coinciden con la realidad local.

“Todos los diagnósticos a largo plazo ponen a la desigualdad como uno de los principales problemas que Chile tiene que superar para lograr el desarrollo. Sin embargo, pocas veces se aclara que estas inequidades no sólo se presentan en términos interpersonales, sino que también territoriales”⁸.

Es posible distinguir la capacidad institucional en dos aspectos divididos en factores que detallan componentes que efectúan y gestionan los recursos. En primer lugar, en función de dimensiones y componentes, se dererminan:

- a) La capacidad de planificación como la habilidad de definir sus objetivos y metas (planificación estratégica), así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos considerando la presupuestación;
- b) La destreza de ejecución como la habilidad de las entidades para llevar a cabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo con el presupuesto aprobado, así como la facultad para que las entidades entreguen los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas y
- c) Eficiencia operacional como la aptitud para hacer un uso adecuado de insumos para la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades, toman un papel protagonista el recurso humano y los recursos financieros.

Para efectos de este estudio, se consideran los recursos institucionales en gobiernos locales, identificando aspectos que limitan en gran medida las políticas públicas, incluyendo aquellas en materia de participación ciudadana.

“...las principales dolencias de los municipios pequeños tienen que ver con la presencia de personal cuya formación de base no está ligada, en la mayoría de los casos, con los temas de la administración pública”⁹.

Por lo que sus conocimientos son adquiridos por las presiones derivadas del ejercicio del cargo.

Por otra parte, tomando la dinámica de concepto de capacidad institucional, en relación con factores institucionales, existen claras deficiencias dinámicas administrativas

⁸ AROCA y FIERRO (2020).

⁹ CANTE (2012).

en el ámbito local que pueden encontrarse ligadas con factores del diseño normativo de los municipios, que al darle el mismo tratamiento a estas entidades, independiente de la existencia de características diferenciadoras en materia administrativa y fiscal, terminan afectando principalmente a las de menor tamaño y menos recursos¹⁰.

A su vez, se han detectado importantes carencias en lo que se refiere a la definición de la misión y de los objetivos que se plantean, a una falta de procesos consolidados y también a una excesiva sobrecarga en el personal interno de dichas unidades. El diseño institucional ha puesto demasiado énfasis en la creencia de que la vocación y dedicación de sus trabajadores permitiría suplir los obstáculos y carencias más estructurales¹¹.

Posterior a tener en consideración dichos aspectos institucionales que determinan la efectividad y alcance de una política local, es oportuno que dentro de la discusión constitucional se permita deliberar una mayor autonomía en los gobiernos locales teniendo un constante flujo de información y coordinación con aquellos servicios que dictaminan y siguen lineamientos del gobierno central. De esta manera, el municipio podría optar por la posibilidad de actuar sobre la base de su propia realidad, como también de su conocimiento empírico y el de sus funcionarios públicos de “calle” que mantienen un contacto aún más estrecho con la ciudadanía debido a la baja cantidad de habitantes de algunas localidades.

IV. CONTRASTE CONSTITUCIONAL

En el contexto nacional, no es posible hablar de una participación ciudadana vinculante y directa, debido a que la Ley n.º 20500 establece ciertos aspectos que fomentan mecanismos y procedimientos para fomentar estas prácticas en la ciudadanía, sin embargo, desde una perspectiva de toma de decisiones, estas acciones tienen un carácter consultivo, mas no resolutivo, por lo que es interesante contrastar el caso chileno y la participación ciudadana con otros países que sí posean esta facultad y poder otorgado a los habitantes de su territorio. En este contexto, en primer lugar, se percibe la particularidad con el caso de Suiza cuya democracia vinculante data desde fines del siglo XIX y en la actualidad abarcan el referéndum obligatorio, el referéndum facultativo y la iniciativa popular¹². Por otra parte, la situación en Latinoamérica ha desarrollado estas prácticas paulatinamente teniendo como origen múltiples conflictos sociales y estatales, sin embargo, no han llegado a establecer canales cotidianos y la vinculación se debe a causa de una contingencia en particular. En Argentina, por ejemplo, la democracia directa comenzó a ser promovida en los gobiernos provinciales y luego en el ámbito

¹⁰ CANTE (2012).

¹¹ SALVADOR (2012); HENDRICKS (2005); SIMMONS (2005).

¹² BÜHLER (2009).

nacional. Otros países, como Bolivia y Ecuador, impulsaron formas de participación y de democracia directa¹³.

En la actualidad los principales mecanismos de democracia directa son los plebiscitos, referéndum y consultas ciudadanas. Estos mecanismos han sido reconocidos en un marco legal, a diferencia de otros, como las iniciativas ciudadanas de ley o referéndums revocatorios que no existen en la legislación chilena¹⁴. Dichas prácticas podrían incluirse tanto como en la Ley n.º 20500 o, bien, establecer un artículo constitucional que además de resguardar aquellos preexistentes, posibilite implementar en la gestión pública estas acciones. En ocasiones, la participación ciudadana en Chile baja sus índices debido a sus propios mecanismos y herramientas establecidas identificándose, por ejemplo:

“La principal dificultad señalada se refiere al carácter consultivo y no resolutivo de los mecanismos contemplados en la ley 20.500. Ello desmotiva a los dirigentes y hace que sus opiniones no sean consideradas en los procesos de toma de decisiones que les afectan. Este es una de las causas que más limita la participación”¹⁵.

Finalmente, por el motivo mencionado, es posible asumir que, para disminuir la desconfianza y crisis de legitimidad en las instituciones públicas de Chile, deben estar resguardados estos principios que den cuenta a la ciudadanía de su inherente existencia y también de que están resguardados en un marco legal superior al institucional o, bien, a un gobierno de turno.

V. CONCLUSIÓN

Existen variadas instancias y ejemplos de formas de participación para instancias nacionales, regionales y locales. Teniendo en consideración aquel aspecto, es importante reconocer que a pesar de la existencia de procedimientos las tasas e índices de participación han disminuido de forma ostentosa con el paso de los años, viéndose reflejado, por ejemplo, en la baja cantidad de votantes desde la inclusión del voto voluntario. Pese a esto, someter la baja participación democrática con nuevas formas de participar atraerá a ciudadanos a las instituciones, ya que por lo general percibirán una institución pública, más cercana, directa y comprensiva al momento de escuchar iniciativas populares en pos de una comunidad.

Sobre la base de un estudio realizado acerca de facilitar la participación ciudadana en la administración pública en tiempos difíciles contingente, se llevan a cabo conclusiones que concuerdan con el proceso constituyente, adaptabilidad a la realidad local y

¹³ RENFE (2010).

¹⁴ UNIVERSIDAD SEK (2020).

¹⁵ CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2017).

al papel que debiese tener tanto los funcionarios públicos y también las instituciones gubernamentales.

- A) Debido a que las necesidades de la sociedad son múltiples y los recursos son escasos, aquellos administradores públicos perteneciente a instituciones locales o de cualquier orden jerárquico deben velar por la promoción de los procedimientos de participación ciudadana ya establecido, debido a que los procesos políticos y de gobierno, representan un papel importante en la opinión pública, por lo que acercar las instituciones a la ciudadanía denota una mayor comprensión de las actividades y acciones que lleva a cabo dicho servicio público.
- B) Por consiguiente, es posible, con el paso de la contingencia y una mayor estabilidad en recursos públicos, designar una mayor cantidad de presupuesto para estas prácticas, la ciudadanía estará más receptiva por participar de la gestión y decisiones públicas, a causa de ser incluidos.
- C) Por otra parte, es necesario en la estructura organizacional mantener un dinamismo constante en el actuar de funcionarios públicos relacionados con participación ciudadana, debido a que aquellos empleados de “a pie” conocen de mejor perspectiva y visión las necesidades de una localidad en específico, asociando de esta manera las políticas públicas, recursos disponibles y opinión ciudadana. La complejidad organizacional, medida como tamaño organizacional y la cantidad de servicios ofrecidos por el gobierno local, se asocia de manera positiva con las políticas de participación pública del gobierno¹⁶.

A fin de cuentas, la discusión constitucional en temáticas y materias acerca de la participación ciudadana debe ser realizada teniendo en consideración los recursos disponibles de localidades pequeñas, medianas y grandes, como también las estructuras organizacionales que poseen municipios con una menor cantidad de habitantes y, para finalizar, el capital humano o área de interés involucrado con el espacio geográfico generando, de esta manera, acciones a fines y acordes al polo de desarrollo escogido para la implementación de procedimientos democráticos.

Es factible, también, considerar que en el caso de que se imposibilite la discusión o realización de estas medidas, hace necesario resguardar aún estas prácticas sobre la base de una descentralización y mayor autonomía administrativa fiscal de las instituciones públicas, realzando, de esta manera, municipios abiertos y empoderados en materias de participación ciudadana. Es recomendable de igual manera fortalecer y someter al aparato estatal y sus instituciones a una constante modernización, sobre todo con un énfasis en la estructura organizacional y organigramas, perfeccionando de esta manera en conocimiento y representatividad de las realidades locales donde se pretende aumentar la participación en gobiernos locales.

¹⁶ JUN & BRYER (2016).

REFERENCIAS

- ANINAT, I. (2016). *¿Existe una crisis institucional en el Chile actual?* Santiago: Centro de Estudios Públicos. También disponible en www.cepchile.cl/cep/site/artic/20161007/aso-cfile/20161007155235/pder440_ianinat_rgonzalez.pdf [fecha de consulta: 13 de marzo de 2021].
- AROCA, P. y FIERRO, P. (2020). “Concentración y centralismo: una mirada territorial a nuestra crisis”. Disponible en www.ciperchile.cl/2020/09/05/concentracion-y-centralismo-una-mirada-territorial-a-nuestra-crisis/ [fecha de consulta: 12 de marzo de 2021].
- BÜHLER, M. (2009). *¿Suiza un caso especial?* Zaragoza: Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico.
- CANTE, N. D. (2012). *Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca*. Bogotá: Universidad del Valle.
- CASTRO, F. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Santiago: Centro de Investigación Económica y Social.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Lisboa: CLAD.
- CHUDNOVSKY, M. (2014). *Régimen político, Estado y políticas públicas: El rol de los gabinetes*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella.
- CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2017). *Informe final consejo nacional de participación ciudadana*. Santiago: Consejo Nacional de Participación Ciudadana.
- CORTEZ, J. U. (2009). “Las organizaciones para la acción colectiva y la participación ciudadana: Elementos que conforman la sociedad civil”. *Revista del Centro de Investigación*. 9 (33). México D. F.
- DAZAROLA, G. (2019). *Participación ciudadana; Avances y desafíos en la legislación nacional*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.
- HENDRICKS, F. (2005). “Everyday Fixers as Local Heroes: a Case Study of Vital Interaction in Urban Governance”. *Local Government Studies*. Vol. 31.
- HILDERBRAND, M. & GRINDLE, M. (1995). *Building sustainable capacity in the public sector: What can be done?* Boston: Harvard University Press.
- JUN, K-N & BRYER, T. (2016). “Facilitating public participation in local governments in hard times”. *American Review of Public Administration*. Vol. 47.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2011). “Ley n.º 20500 Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública”. Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- OSZLAK, O. (2015). *Capacidades estatales*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina.
- PNUD (2000). *Informe de desarrollo humano. Más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago: PNUD.
- RAULD, N. A. (2019). ¡Que se vayan todos, que no quede uno solo! La crisis institucional en Chilefactores contributivos del socavamiento de las bases culturales de la democracia (1990-2019). *RIPS: Revista de investigaciones políticas y sociológicas*. 18.

- RENFE, I. (2010). *Democracia directa en Argentina, Uruguay y Venezuela. Tres ejemplos de democracia directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- REPETTO, F. (2004). *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ROSAS, A. (2019). *Capacidad institucional: Revisión del concepto y ejes de análisis*. Xochimilico: Universidad Autónoma Metropolitana.
- SALVADOR, M. (2012). *El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso*. Barcelona: Revista del CLAD Reforma y Democracia.
- SIMMONS, R. (2005). “Joined-up Approach to User Participation in Public Services: Strengthening the ‘Participation Chain’”. *Social Policy and Administration*. Vol. 39.
- TOBELEM, A. (1992). “Institutional capacity analysis and development system (ICADS)”. *LATPS Occasional Paper*. Series No. 9.
- UNIVERSIDAD SEK (2020). *Democracia directa. Una aproximación conceptual y empírica*. Santiago: Universidad SEK, Dirección de Investigación.

SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN COMO ESPACIO PÚBLICO POLÍTICO: REFLEXIONES SOBRE SUS SUPUESTOS Y DINÁMICA

Mario Samaniego Sastre

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Héctor Mora Nawrath

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Pensar una nueva Constitución desde un determinado contexto cultural, en este caso el *Wallmapu*, constituye el trasfondo de esta reflexión, la que pretende analizar, de manera crítica, algunas construcciones sociales y políticas que han devenido en *normalidades* y que operarían como presupuestos para pensar la convivencia humana. Entendemos que son estas *normalidades* las que han generado el gran obstáculo para una convivencia justa y que garantice lazos sociales entre diversos, siendo esta –la imposibilidad de una convivencia justa– la gran problemática del territorio. Es claro que en la convención constituyente como espacio público político –ese espacio en que se tratan los asuntos que a todos nos afectan, necesarios para la comunidad política y sobre los cuales deben conversar todos los agentes que coexisten en el territorio, con el objetivo de generar aprendizajes que posibiliten la imaginación política–, se pueden y deben abordar más problemáticas, pero entendemos que, en nuestro contexto, las limitaciones para una convivencia desde el pluralismo en que habitan sujetos y grupos, tensionan las dimensiones económicas, políticas y sociales en las que se juegan el bienestar de individuos y grupos, su constitutivo pluralismo y la herencia a entregar a las futuras generaciones.

Con regularidad, la problemática planteada se suele pensar a partir de modelos ético-políticos ya diseñados, tales como: la plurinacionalidad, el multiculturalismo, el derecho de autodeterminación, jurisprudencias sobre distintos tipos de derechos, etc. Sin desdeñar los aportes que estos nos puedan entregar, en esta breve reflexión, más que situarnos en un plano normativo para proponer contenidos, políticas o acciones que los constituyentes deban sopesar y elaborar, entendemos necesaria, una reflexión sobre los presupuestos sociales, culturales y políticos que han impedido de manera reiterada, no solo la justicia y la paz, sino la misma posibilidad de dialogar sobre lo que individuos y grupos señalan como dimensiones críticas para pensar y practicar una convivencia diferente.

Para justificar la hipótesis planteada y desarrollar algunas inferencias propositivas derivadas de esta, el texto se divide en dos partes, una primera de corte histórico-antropológica, que se hace cargo de generar una determinada interpretación sobre la historia del territorio y un análisis sobre otras interpretaciones que, a nuestro juicio, han dificultado un tipo de convivencia satisfactoria para sus habitantes, y una segunda parte, con orientación política, donde se esbozan algunas tesis que consideramos, podrían colaborar en oxigenar el atolladero político y sociocultural, que impide que podamos hablar de dignidad convivencial.

I. LA HOMOGENEIDAD CULTURAL Y TERRITORIAL: PRESUPUESTOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS RELACIONES SOCIOCULTURALES Y LA LÓGICA IDENTIDAD DIFERENCIA

En la escena social, la nación y la etnia suelen ser pensadas como entidades homogéneas (unitarias, autocontenidas, etc.) que se estructuran sobre la base de un conjunto de rasgos que les son propios, dotadas de un espíritu colectivo –identidad– armonizado desde una tradición que se materializa en el cultivo de costumbres, creencias, una lengua, aspectos contenidos o irradiados en el marco de un territorio medianamente delimitado¹. Esta perspectiva hegemónica durante gran parte del siglo XX, tiene su origen en los pensamientos ilustrado y romántico, dos corrientes que marcaron a la intelectualidad europea de los siglos XVIII y XIX.

Al respecto, Johann G. Von Herder (1744-1803) sostenía que todo grupo étnico forja un carácter nacional, el que se desprende de la raza, es decir, de la base genética que perfila su actuación en la tierra y se expresa en su cultura, educación, lengua y mentalidad². La intención de fundamentar el carácter nacional y establecer los límites territoriales de las naciones europeas puede ser interpretada desde coordenadas geopolíticas, conjugando una serie de dispositivos que tributaron a levantar una narrativa que buscaba fijar una identidad anclada en una determinada tradición/cultura, lo que otorga sentido y potencia al devenir de un pueblo³.

En el transcurso del siglo XX, los planteamientos que reafirmaban la singularidad de cada nación son extendidos a las denominadas etnias –cada pueblo posee un estilo

¹ Si bien nación y etnia pueden ser consideradas equivalentes, para Claudio Esteva Fabregat nación trasciende políticamente a etnia, debido a que la primera: "...implica la noción de una razón política de la identidad cultural; esto es, aparece como el desarrollo de una voluntad de autocontrol político del propio desarrollo de la identidad de una población culturalmente homogénea por su misma singularidad histórica autorreconocida". ESTEVA (1984): 7.

² HERDER (1959).

³ ELIAS (1987).

de vida, cultura o identidad y un territorio propio—, modulados por el discurso antropológico que los sitúa como fundamento de la diversidad y del relativismo cultural. Desde ellos, se promueve el respeto a las distintas visiones de mundo, se combate el racismo y se proclaman los derechos de autodeterminación y autonomía de las distintas poblaciones humanas, en particular no europeas e indígenas. Al reafirmar y otorgar un valor humano y jurídico a la diferencia, se legitima la puesta en escena de categorías de adscripción y autoadscripción que, en último término, nos remite a lo que podemos denominar el juego de las alteridades. La objetivación de rasgos que fijan identidades y diferencian grupos, que ha caracterizado las dinámicas del contacto entre grupos humanos, no solo se convierte en uno de los mecanismos a través de los cuales los imperios, los Estados y las naciones administran una política que se decanta desde la clasificación de ciertos grupos provistos de atributos positivos o negativos⁴. De igual modo, los denominados pueblos naturales o indígenas, individualizados en grupos étnicos o unidades étnicas⁵, categorizan a sus “otros”. Ponen en juego estrategias orientadas a reafirmar las diferencias a partir de rasgos culturales y fenotípicos desde los cuales definen pertenencias y fijan límites étnico-culturales⁶ y, desde ese lugar, despliegan en la arena política su capacidad de agencia, reivindicando derechos propios y articulan la denominada resistencia.

En Chile, la Ley Indígena 19253 reconoce la existencia de diez etnias originarias, establece criterios para definir membrecías y determina quiénes son afectos a ciertos derechos articulados en un conjunto de normas dirigidas a su protección y fomento. Se reconoce que dicho derecho se funda en la ancestralidad y en una tradición cultural diferente y propia que se conserva, cuestión que se valora al ser parte de las raíces de la nación chilena. Habría que agregar que este reconocimiento no es producto exclusivo de una concesión estatal, sino expresión de esa capacidad de agencia. Las relaciones de fricción y posibilidades de reconocimiento han desencadenado procesos que han sido interpretados como parte de movimientos de reetnificación, revitalización étnica o etnogénesis llevados por los grupos indígenas⁷. Estas demandas van más allá del simple reconocimiento legal en el marco de una nación que se considera unitaria, exigiendo derechos inspirados en la autodeterminación y autonomía, y que en muchos casos se materializa en la exigencia de un territorio propio.

Este tipo de perspectivas, muy debatidas en el espacio académico en función de sus posibilidades analíticas⁸, no se encuentran ajenas a una serie de problemas a la hora de situarnos en el espacio político. Sobre todo, si se piensa en eventuales salidas a conflictos

⁴ APPADURAI (2001).

⁵ BARTH (1976): 9-49; ESTEVA (1984).

⁶ BARTH (1976).

⁷ BENGGA (2000).

⁸ APPADURAI (2001); BARTH (1989): 120-142; BENHABIB (2006); FILIPPOVA (2010); GUPTA y FERGUSON (2008): 233-256; WRIGHT (1998): 7-15.

contemporáneos, cada vez que las soluciones radican en establecer garantías que permitan el diálogo y la articulación de consensos entre quienes se reconoce como diversos.

Uno de los problemas o trabas que se desprende es la alterización, entendida como la puesta en escena de un conjunto de estrategias discursivas que llevan a la radicalización de la diferencia aumentando con ello la “distancia cultural”⁹. Por otro lado, la supuesta homogeneidad bajo la figura de una identidad colectiva unívoca, junto con aplanar los grupos, lleva a oscurecer la diversidad interna, invisibilizando las desigualdades, y legitimando mecanismos a partir de los cuales se juzgan actuaciones respecto de normas relativas al ser y vivir en una cultura¹⁰. Como indica Susan Wright¹¹, estas no solo pueden ser pensadas como trabas que se resuelven en el espacio político; hay que realizar una reflexión más profunda, dado que este tipo de argumentos han constituido la base de operaciones nacionalistas y colonialistas en distintos momentos de la historia.

Frente a la inmutabilidad o inmanencia, podemos sostener que todos los grupos humanos, en diferentes momentos y grados, han experimentado relaciones de intercambio, ya fueran recíprocas o conflictivas, mediadas por la violencia y la dominación o la colaboración. Desechando con ello la tesis del aislado cultural¹², todo grupo es el resultado de las relaciones con *otros*, de interconexiones que derivan en préstamos, imposiciones, adecuaciones que son moduladas por narrativas sobre la alteridad. En el ámbito analítico, corresponde hacer visible estas distinciones, relativizar puntos de vista que permitan pensar en la posibilidad de “ser juntos siendo otros”, idea promovida por Claudia Briones¹³.

Situarnos en la actual región de La Araucanía, exige pensarnos, primero, desde la pluralidad de voces que pugnan en el espacio político, lo que implicaría no reducir esta pluralidad a una sola voz étnica o nacional. En este sentido, ni lo chileno ni lo mapuche conforman una sola cosa, pudiéndose afirmar, tal como se ha expuesto, que estas diferenciaciones son el producto de construcciones que emergen de relaciones entendidas como interétnicas, acompasadas o promovidas por el discurso científico, apropiadas y reproducidas por grupos de poder¹⁴. Hay postulados culturalistas y estructuralistas que podemos reconocer y que constituyen la base de los denominados primordialismos, supuesto que sirve de base a varias perspectivas referidas a los otros¹⁵.

⁹ MORA y PAYÀS (2021).

¹⁰ Roberto Morales interpela a la ciencia que busca representar al mapuche poniendo en juego un mapuchómetro a partir del cual determinan la identidad del mapuche, MORALES (2007): 1555-1562. Podemos agregar que este tipo de mecanismos definitorios de la pertenencia también operan al interior de los grupos sociales.

¹¹ WRIGHT (1998).

¹² WOLF (1987).

¹³ BRIONES (2020): 83-104.

¹⁴ MORA y PAYÀS (2021); MORALES (2007).

¹⁵ APPADURAI (2001).

Estos postulados, cuya circulación permean destinos discursos y se transforman en argumento, encuentran en el propio debate académico las posibilidades de su crítica. En este sentido, por ejemplo, la existencia de una frontera definida y articulada por una identidad común, puede ser abiertamente discutida. Más que un cajón estanco, la historia y etnohistoria han demostrado que la denominada frontera constituyó un área porosa, caracterizada por el intercambio social y económico, lo que comprendía ambos lados de la cordillera de los Andes¹⁶. Estas relaciones implicaban, a su vez, la circulación de población diversa, configurando un espacio dinámico y tensionado a través del vagabundaje (por parte de chilenos pobres, soldados y mestizos), explorando la posibilidad que este territorio ofrecía¹⁷. A ello se suma la constatación de relaciones conflictivas en el ámbito intraétnico, y que permiten ver que en la misma “campaña de pacificación” distintos linajes o *lof* colaboraron con la arremetida del ejército chileno, en un territorio que a la fecha era reconocido como autónomo, en un primer momento por la corona española y en un segundo por el mismo Estado de Chile¹⁸. La idea de unidad étnica y las tesis primordialistas pueden ser revisadas, dada la diversidad de posicionamientos que se aprecian al interior de la “etnia mapuche”. Esta diversidad ya había sido enunciada por los primeros etnólogos que hicieron de los *mapuche* sus objetos de estudio¹⁹, en tanto que en su crítica a las teorías estructuralistas, Milan Stuchlik indica que dada la ausencia de una organización social y política de tipo estatal, centralizada o corporada, la negociación o transacción de las normas a través de las relaciones cara a cara, la puesta en escena de estrategias de alianzas y procesos orientados a la resolución de conflictos, resultan constitutivos de la vida social mapuche²⁰. Estos son expresión de formas sociales que permiten revisar las tesis del paradigma étnico²¹, y permiten entender que los desencuentros internos y conflictos son expresiones de la vida social, y que las unidades y consistencias, efectos de un modelo de interpretación.

II. CONSIDERACIONES PARA PENSAR LA DINÁMICA DEL ESPACIO PÚBLICO POLÍTICO

Entendemos que tener en cuenta la historia del territorio es fundamental para poder pensar y proyectar formas de relacionarnos que superen los escollos que han impedido que podamos hablar de una convivencia en diversidad, sustentada en el reconocimiento

¹⁶ BENGOA (1987).

¹⁷ PARENTINI (1996).

¹⁸ BENGOA (1987).

¹⁹ MORA y VÁSQUEZ (2018): 22-87; PARENTINI (1996).

²⁰ STUHLIK (1974) y (1999).

²¹ FILIPPOVA (2010).

jurídico y social de la misma, y donde el “espacio entre” que nos vincula y desvincula sea la principal preocupación de todas las voces que habitan el territorio.

Para ello y en afinidad con la interpretación histórico-antropológica desarrollada en la primera parte de este texto, proponemos algunas claves epistemológicas y políticas que consideramos necesarias para que la dinámica que anime el espacio donde se va a discutir la futura Constitución sea fructífera.

En principio, indicar que habría una pregunta que no debería olvidarse en las reflexiones que se van a realizar: ¿Cómo producir relacionalidad entre individuos y grupos diferentes, desiguales, distanciados y enfrentados? Esta, dado que es necesario tomar conciencia que, toda respuesta que se dé frente a los problemas que se planteen, pasa por asumir la problematicidad histórica que permea todo nuestro presente.

En primer lugar, asumiendo que el conflicto es inherente e inevitable en toda sociedad constituida desde un pluralismo étnico y cultural con cuotas de poder asimétrico, pensar en acuerdos o consensos pareciera indeseable e ingenuo. Tener como primer objetivo la búsqueda de estabilidad y seguridad en el territorio no generaría más que violencia. Dado que los conflictos van a seguir siendo constitutivos de las relaciones que mantengamos, habría que desarrollar una cultura del disenso²² que a través del diálogo los encauce; hay que descubrir la capacidad productiva que los conflictos contienen, sobre todo la potenciación de las relaciones. Los enfrentamientos entre posiciones antagónicas impiden todo manejo de las situaciones. El conflicto vincula, los distintos tipos de fundamentalismos (economicismos, monoculturalismos, nacionalismos excluyentes, identidades sin vocación de alteridad) sustituyen la relación por la violencia. Como Hannah Arendt advierte²³, la política tiene que ser el medio de la pluralidad. Así las cosas, la habilidad comunicativa debe ser central para la conformación de las relaciones y de nuevas vías políticas.

En segundo lugar, nos parece ineludible, no solo permitir, sino trabajar a partir de la reflexividad y autodeterminación del sujeto como un *yo situado*²⁴, a partir de los otros como otros concretos y no generalizados, siempre inmersos en una red de relaciones humanas, donde la esfera de lo privado, los trasfondos culturales que sitúan a individuos y grupos, sean centrales en los debates y no sean desplazados a la periferia de los mismos. Siendo comprensible, las distintas identidades se han reificado al pensarse y proyectarse políticamente desde narrativas –*un nosotros somos*–, que han opacado la diversidad de voces y litigios que siempre coexisten en un determinado grupo. ¿Cómo proceder para que sean esas voces silenciadas las que dirijan las palabras en circulación en el debate?, se torna una cuestión central, si no queremos seguir cayendo en el juego y trampa de la dicotomización entre los unos y los otros como fortalezas homogéneas,

²² GUTIÉRREZ (2008): 27-35.

²³ ARENDT (1997).

²⁴ BENHABIB (1992): 37-63.

inspiradas en una voluntad de frontera no porosa que solo conlleva enfrentamientos y aislacionismo. Subyace a esto la necesidad de la continua ampliación de las distintas perspectivas, sabiendo relativizar los juicios propios.

Complementando lo anterior, y como tercera consideración, el espacio público político en el que se piense la futura Constitución, debería posibilitar que la historia sea parte fundamental del mismo, permitiendo que las narrativas de los sufrimientos sociales²⁵, los duelos²⁶, los agravios morales²⁷ y las esperanzas de futuro presentes, incluso, en las memorias más traumatizadas, participen y tengan presencia en el orden normativo que, en última instancia, piense un nuevo posible orden social. Que todos, los unos y los otros, tengan la posibilidad de narrar sus historias y defender sus puntos de vista, con sus propias argumentaciones y lenguajes; que se puedan construir espacios donde haya posibilidad de disentir e insubordinarse por medios democráticos frente a los límites que marca lo ya establecido, frente a la cultura política enquistada. No someterse a lo que las teorías y prácticas políticas al uso dictan; no partir, a modo de ejemplo, de lo que sea la justicia, sino de las experiencias de injusticia²⁸, que es de lo que en rigor saben las personas; evitar el realismo político y la racionalidad estratégica. Por el contrario, posibilitar la experiencia fenomenológica de la política, y, desde ahí, que el debate se convierta en espacio para la crítica de la cultura hegemónica, incapaz de haber propiciado una convivencia justa desde la diversidad. Para tal objetivo, es necesario que los otros que siempre han estado en la periferia o en el afuera de lo sancionado como legal y legítimo, irruman con sus propias lógicas, normas y palabras, y obliguen a la totalidad de convocados a desarrollar la necesaria imaginación política que requerimos, pudiendo, esa es la esperanza, generar aprendizajes y virtudes públicas que nos ayuden a saber estar juntos y relacionarnos sin parámetros comunes.

Para finalizar, indicar que, desde nuestro punto de vista y basados en nuestra argumentación, tendríamos muchas precauciones frente a las propuestas multiculturalistas, ya que, quizá, podrían evitar el conflicto, pero impedirían sabernos relacionar. Asimismo, fomentarían la integración de una sociedad minoritaria en una mayoritaria con las indeseables consecuencias que ya se conocen. Además, son incapaces de abordar de manera crítica los esencialismos y los enfoques colectivistas y primordialistas²⁹, que entran en la escena social no como construcciones históricamente situadas, sino como aspectos definitorios inamovibles de un grupo. Por el contrario, apostaríamos por la recuperación de situaciones contextuales arraigadas en la historicidad concreta de los sujetos que conforman la sociedad civil, frente a la primacía de la lógica sistémica estatal y sus instituciones, además del abstraccionismo conceptual de la teoría política. Por

²⁵ RENAULT (2017).

²⁶ BUTLER (2006).

²⁷ HONNETH (1997).

²⁸ SHKLAR (2010).

²⁹ APPADURAI (2001).

consiguiente, abogaríamos por un espacio de reflexión que se teja a partir de interacciones comunicativas críticas y por *traducciones recíprocas* de las múltiples interpretaciones en juego, que, en sus vinculaciones, permitan desbordar las configuraciones culturales que buscan ser hegemónicas.

REFERENCIAS

- APPADURAI, A. (2001). *La modernidad desbordada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ARENDDT, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- BARTH, F. (1976). "Introducción". *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- BARTH, F. (1989). "The analysis of culture in complex societies". *Ethnos*. 54(3-4).
- BENGOA, J. (1987). *Historia del pueblo mapuche*. Santiago: Ediciones Sur.
- BENGOA, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- BENHABIB, S. (1992). "Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral". *Isegoría*. 6.
- BENHABIB, S. (2006). *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz.
- BRIONES, C. (2020). "La interculturalidad y la patrimonialización: la invisibilización de esencias del ser junto siendo otros". G. DÍAZ CROVETTO (ed.). *Antropología contemporánea*. Santiago: Universidad Católica de Temuco.
- BUTLER, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- ELIAS, N. (1987). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ESTEVA FABREGAT, C. (1984). *Estado, etnicidad y biculturalismo*. Barcelona: Península.
- FILIPPOVA, E. (2010). "De l'ethnographie à l'ethnologie: changer de nom ou changer de paradigme?. L'écolerussed'ethnologie, 1989-2008". *L'Homme. Revue française d'anthropologie*. 194.
- GUPTA, A, y FERGUSON, J. (2008). "Más allá de la cultura: espacio, identidad y las políticas de la diferencia". *Antípoda*. 7.
- GUTIÉRREZ B, C. (2008). "Pluralismo y hermenéutica". F. CORTÉS RODA (coord.). *Tercer Congreso Iberoamericano de Filosofía*. Medellín: Universidad de Antioquía.
- HERDER, J. G. (1959). *Ideas para una filosofía de la historia de la humanidad*. Buenos Aires: Losada.
- HONNETH, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- MORA NAWRATH, H. y PAYÀS, G. (2021). "Modelos de representación del indígena en el discurso científico/erudito. Una aproximación desde los artículos publicados en Chile durante las tres primeras décadas del siglo XX". *Revista Chungará* (en prensa).
- MORA NAWRATH, H. y VÁSQUEZ, R. (2018). "La ciencia y lo araucano como idea fuerza: antropología y araucanismo en Chile". H. MORA NAWRATH y M. SAMANIEGO (eds.). *El pueblo mapuche en la pluma de los araucanistas*. Santiago: Ocho Libros.

- MORALES URRRA, R. (2007). "Mapuchómetros o la cultura sin sujeto social". *Actas VI Congreso Chileno de Antropología, Valdivia 2007*. Valdivia: Colegio de Antropólogos de Chile A. G.
- PARENTINI, L. (1996). *Introducción a la etnohistoria mapuche*. Santiago: Ediciones de la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, colección Sociedad y Cultura, vol. IX.
- RENAULT, E. (2017). *La expérience de l'injustice*. Paris: La Découverte.
- SHKLAR, J. (2010). *Los rostros de la injusticia*. Barcelona: Herder.
- STUCHLIK, M. (1974). *Rasgos de la sociedad mapuche contemporánea*. Santiago: Nueva Universidad.
- STUCHLIK, M. (1999). *Vida en mediería. Reclutamiento social de los mapuches*. Santiago: Ediciones Soles.
- WOLF, E. (1987). *Europa y la gente sin historia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WRIGHT, S. (1998). "The Politicization of culture". *Anthropology Today*. 14(1).

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UN MODO DE ACERCAR A LA CIUDADANÍA A LA DECISIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Carlos Alvarado Acevedo

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Juan Pablo Beca Frei

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y (POSIBLE) ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN

Si bien el sistema democrático es la mejor forma de gobierno, sus problemas se agudizan con el pasar del tiempo. La crisis de representatividad se explica por la impotencia del Estado para atender a las demandas de sus propios ciudadanos¹. Se refleja en las bajas percepciones del funcionamiento de la democracia², en problemas de desafección política y en la poca representación que siente la ciudadanía para con sus representantes.

A pesar de que la democracia chilena es una de las más estables del continente, destacan los bajos índices de participación y de confianza en las instituciones públicas. Urge incluir al ciudadano como eje central de la democracia, necesidad que hasta el momento no se ha satisfecho³, centrándose la mayor parte de los esfuerzos por mejorarla en el sufragio y los actos que lo rodean, siendo que la democracia no se agota en ellos. La participación ciudadana debe establecerse y fomentarse más allá de las urnas y del sufragio⁴.

La inclusión participativa influyente de la sociedad civil es un elemento de maduración y perfeccionamiento democrático, proceso que en Chile se encuentra atra-

¹ BIGLINIO (2017): 481-511.

² PNUD (2019).

³ OCDE (2017).

⁴ PNUD (2004).

sado. La democracia directa y sus instituciones no pueden desecharse de plano por argumentos como la inmadurez cívica o el peligro de manipulación de masas; se debe abrir la puerta a la discusión respecto a la incorporación de estos mecanismos en la institucionalidad, sin temores, pero con la prudencia necesaria para hacerlo de forma más exitosa⁵. Cuando la ciudadanía se abstrae, comienza la desafección y los malestares con la democracia, haciéndose necesario buscar caminos alternativos y más directos de participación e inclusión. La crisis democrática representativa abre las puertas a la búsqueda de nuevas y mejores formas de participación ciudadana.

La democracia directa, que tiene diversas acepciones, se alza como alternativa. Desde una perspectiva maximalista se integran en este concepto todos aquellos mecanismos de participación ciudadana en los que la población influye en la toma de decisiones políticas, entre otros, los presupuestos participativos, consultas populares y controles políticos⁶. El pueblo decide políticas públicas sin intermediarios, mediante un gobierno de asamblea. La *conditio sine qua non* es la votación, en la cual los ciudadanos son iguales y en la que expresan su potencia soberana, a través del sufragio universal, directo y secreto, que no forma parte del proceso tradicional de elección de autoridades⁷. Al contrario, en una democracia representativa, las decisiones de política pública se generan a través de representantes electos. La imposibilidad de instaurar una democracia directa pura es un hecho, ya que quedarían en entredicho el respeto a las minorías, la división de poderes y el Estado de derecho⁸.

En una sociedad de masas sería insensato razonar cada política pública en forma directa. Norberto Bobbio apuesta al equilibrio entre la representación y las formas de participación, proponiendo una definición mínima de democracia que recoja dimensiones flexibles, incorporando una concepción de ciudadanía más activa y participativa en los ámbitos públicos. La esencia de toda democracia es la participación, sistema en el cual las decisiones se toman de forma directa, o de forma indirecta a través de representantes elegidos de forma democrática⁹. La democracia participativa, intentando hacer esta síntesis, postula la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, desde el inicio hasta la finalización del proceso, cuestión que se observa en los presupuestos participativos¹⁰. Podemos hablar de una democracia representativa, con elementos de democracia directa, buscando el punto de equilibrio entre representación y participación, postulando la participación política ciudadana y el involucramiento ciudadano influyente como medidas frente a las crisis de las democracias representativas actuales.

⁵ CEA (2008).

⁶ LISSIDINI (2009).

⁷ ALTMAN (2010): 9-34.

⁸ BIGLINIO (2017).

⁹ BOBBIO (1986).

¹⁰ LISSIDINI (2009).

II. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN Y SU RECEPCIÓN EN CHILE

Participar, de modo directo o indirecto, en las decisiones que le afectan al ciudadano, es un derecho inalienable y un elemento primordial de la democracia. Desde mediados del siglo anterior, la legislación internacional ha reconocido el derecho humano a la participación política, pudiendo sostenerse su alza con un principio transversal del derecho. Son parte de este derecho el participar en la dirección de los asuntos y decisiones públicas de los Estados; el derecho a voto, en forma activa como pasiva; el acceso a la función pública y el derecho a constituir organizaciones políticas¹¹.

La participación es un derecho activo, exigible a las autoridades, para que garanticen su respeto y máxima extensión posible de su ejercicio y, al mismo tiempo, una responsabilidad cívica, como miembros de una comunidad y de una institucionalidad democrática.

Si bien en Chile el derecho a la participación política ciudadana se encuentra reconocida en el ámbito legal con la Ley n.º 20500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, tal reconocimiento no se ha hecho en el ámbito constitucional. En esta área solo se contemplan el plebiscito comunal y el constitucional como mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede tomar decisiones. Si bien el plebiscito fue incorporado en la Constitución de 1925, y se ampliaron las causales para convocarlo en 1970, no se utilizó bajo la vigencia de dicha Constitución¹².

En la actualidad, el plebiscito constitucional se contempla como mecanismo para resolver controversias entre el Ejecutivo y el Congreso en la tramitación de reformas constitucionales, pero no ha sido utilizado. Se contemplan, además, en el marco del proceso constituyente en curso, dos plebiscitos, cada uno de ellos para una única vez. El primero ya se realizó y el segundo será para aprobar o rechazar el texto que propondría la Convención Constitucional.

En el ámbito local se contempla la realización de plebiscitos comunales, convocados por la autoridad respectiva o emanada desde la ciudadanía, siendo el único mecanismo de democracia directa que permite que la ciudadanía se autoconvoque. Existen importantes restricciones relativas a las materias que pueden ser plebiscitadas, así como en los momentos en que estos se pueden realizar. Ello explica, en parte, que se hayan realizado escasos cuatro plebiscitos comunales, de los cuales solo uno fue convocado por la ciudadanía.

La consulta pública o ciudadana es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía puede dar a conocer su parecer respecto de determinados tópicos, de manera no vinculante para la autoridad, a fin de que la misma tome conocimiento de las opiniones

¹¹ BERNALES (2006): 9-32.

¹² BRONFMAN (2007): 237-265.

manifestadas y las tome en consideración a la hora de decidir políticas públicas. La consulta popular permite recabar la opinión de la ciudadanía, pero al no ser vinculante, queda a la discreción de la autoridad qué hacer con la opinión manifestada, y cómo trabajar con ella.

III. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Este es el primer mecanismo creado a raíz del movimiento de la democracia participativa¹³, fue una idea originada y extrapolada desde Brasil. Son un mecanismo de participación e inclusión social, que disponen de cierto porcentaje del presupuesto para su uso por parte de la ciudadanía. El foro chileno de presupuestos participativos lo define como

“un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la comuna, permitiendo un acceso universal de toda la población en las decisiones locales. Es un espacio de co-gestión, donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”¹⁴.

Su origen se remonta a 1989, cuando ciudades brasileñas como Porto Alegre iniciaron un proceso innovador de la gestión del presupuesto municipal. A veinte años de su origen, comenzó un proceso de expansión a gran parte de Latinoamérica, proceso del cual Chile no estuvo exento. Se calculó que cerca de trescientas ciudades y municipios a lo largo de Latinoamérica y de Europa estaban implementando procesos de presupuestos participativos en los primeros años del siglo XXI. El objetivo de este mecanismo es la inclusión y participación de una ciudadanía activa, a fin de priorizar y fomentar las propuestas emanadas “desde abajo”, fortaleciendo la democracia local y a los actores locales, superando la idea de que los ciudadanos sean meros clientes de servicios municipales¹⁵. Permite, además, responsabilizar a la ciudadanía por las decisiones adoptadas¹⁶.

En el caso de Chile, cierto número de municipalidades han puesto a disposición de los ciudadanos un porcentaje del presupuesto a fin de que los ciudadanos presenten propuestas para su uso, toda vez que son ellos mismos quienes conocen de mejor manera sus necesidades y prioridades, pudiendo decidir de mejor forma dónde, cómo y de qué manera utilizarlo, mediante procesos de información, deliberación, decisión y control de los recursos. Desde las primeras experiencias de implementación en el año

¹³ QUINTANA (2018).

¹⁴ PAGLIAI y MONTECINOS (2006).

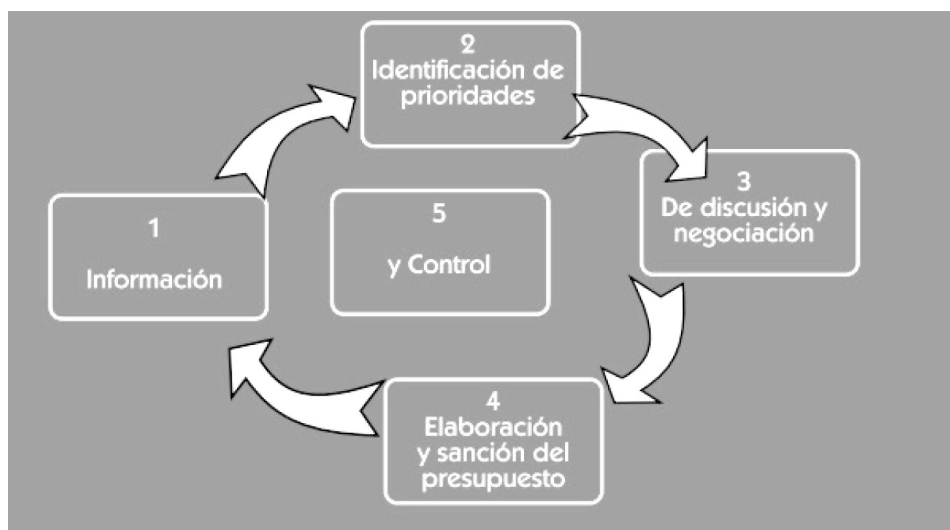
¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ QUINTANA (2018).

2001, los municipios nacionales han dispuestos en promedio de un 4% del presupuesto municipal global para este tipo de mecanismo participativo. El municipio de Cerro Navia es uno de los pioneros en incorporar a los ciudadanos y organizaciones sociales en la toma de decisiones del presupuesto municipal, disponiendo cada año cerca de un 4% del presupuesto total de tal municipalidad para los proyectos ciudadanos¹⁷.

El año 2017, de trescientos cuarenta y cinco municipios a lo largo del país, solo treinta y siete municipios llevaron a cabo procesos de presupuestos participativos. En perspectiva comparada, todos los municipios de República Dominicana están obligados, por ley, a disponer de cierta parte de su presupuesto para presupuestos participativos. Al contrario, en Chile este mecanismo no está regulado por ley, y hay que atenerse a la voluntad política de las autoridades de los gobiernos locales en implementar y fomentar estas medidas¹⁸.

Figura 1
Etapas del desarrollo de un presupuesto participativo



Fuente: PAGLIAI y MONTECINOS (2006): 42.

Dentro de los mecanismos de participación local, el presupuesto participativo es el único instrumento que, sobre la base de los niveles de participación, presenta las etapas de información, de opinión, de decisión y, además, permite el control de lo elegido en su puesta en marcha y hasta su resolución final.

Las consultas ciudadanas presentan el proceso de información y de opinión, y el plebiscito vinculante presenta las etapas de información, opinión y decisión, pero no

¹⁷ MONTECINOS (2011): 63-89.

¹⁸ GARRIDO y MONTECINOS (2018): 99-120.

una etapa de control de lo decidido, lo que destaca a los presupuestos participativos por sobre otros mecanismos de democracia directa.

Si bien la experiencia de implementación de este tipo de mecanismos ha sido fructífero en el país, siguen presentándose falencias que no ha sido posibles subsanar. Existen problemas en el ámbito del gobierno central, respecto a los dineros fiscales que se entregan a cada municipalidad, lo que disminuye la cantidad de recursos que las municipalidades pueden colocar a disposición de los ciudadanos para que postulen proyectos. Los hay también en el ámbito de los gobiernos locales al momento de priorizar necesidades, del municipio y de los ciudadanos, al tener que decidir qué porcentaje del presupuesto se definirá de modo participativo dentro de cada año calendario.

Este punto es importante, ya que cabe recordar que son los alcaldes y los concejos municipales quienes deciden si habrá algún porcentaje a favor de la comunidad para postular proyectos participativos, y qué porcentaje se dispondrá para el mismo efecto. Depende de la voluntad política de las autoridades el visualizar a los presupuestos participativos como una forma de incluir y empoderar a los ciudadanos en la priorización de las necesidades de la localidad, sus opiniones, pero también su actuar, diagnóstico y control de los proyectos que se ponen a disposición de los municipios.

El problema se produce cuando las autoridades ven a estos mecanismos como una pérdida de poder e influencia, teniendo el erróneo pensamiento de que para empoderar la participación, se le quita poder, en un juego de “tire y afloje” en que la mayoría de ellas no están dispuestas a perder parte del poder que detentan. Se olvida que la activa y empoderada participación ciudadana puede ayudar, tanto a la efectividad de las decisiones de la autoridad como a la eficacia de los recursos dispuestos, produciendo un efecto de ganar-ganar para la autoridad, para el gobierno local, para la ciudad y la ciudadanía.

En los pocos municipios chilenos que han llevado a cabo procesos de presupuestos participativos, el monto de recursos dispuesto, y la manera de fomentar y hacer llegar la información respectiva a la ciudadanía, quedan a la mera voluntad de las autoridades de turno.

Las municipalidades de La Serena, Santiago y Temuco son ejemplos de autoridades que han tenido la voluntad política de llevar a cabo presupuestos participativos en beneficios de sus comunidades en los últimos años. La Serena ha desarrollado dos ciclos en los últimos cinco años, eligiéndose ciento setenta y seis iniciativas bajo voto ciudadano de un total de doscientas cuarenta y dos propuestas, con una financiación de \$400 000 000 en la VII versión correspondiente al año 2015, y ciento cinco iniciativas propuestas y elegidas con una financiación de \$270 107 960 para la VIII versión el año 2018¹⁹. La Municipalidad de Santiago desarrolló un programa de presupuestos participativos llevado a cabo durante el periodo 2013-2016, en la que fue la municipalidad

¹⁹ Datos recabados mediante solicitud de transparencia MU126T0002808 a la Municipalidad de La Serena.

la que, en junto con el voto de los ciudadanos de la comuna, priorizaron necesidades de la comuna mediante mesas barriales y reuniones vecinales, destinando un total de \$1 530 000 000 para el periodo antes mencionado²⁰. La Municipalidad de Temuco ha desarrollado procesos de participación de carácter anual, correspondiéndole al año 2019 una inversión de \$170 000 000 adjudicados a dieciocho proyectos de veintinueve presentados bajo la votación de 3 677 vecinos que dieron su parecer para elegir y priorizar los proyectos presentados en treinta asambleas desarrolladas²¹. En cifras del ámbito nacional actuales, “el porcentaje promedio de recursos financieros que destinan a PP las 53 municipalidades es de un 1,41 % en relación con el presupuesto total municipal”²².

La falta de regulación legal permite, y de algún modo fomenta, la arbitrariedad a la hora de decidir si disponer o no recursos municipales para estos mecanismos participativos, los que se encuentran normados en ordenanzas municipales. Estas varían de una localidad a la otra, sin existir reglas comunes para los municipios y gobiernos centrales, quedando a criterio de cada autoridad y localidad como llevar a cabo este mecanismo, y cuánto del presupuesto municipal disponer para tal efecto. Más aún, si bien puede existir la voluntad política por parte de las autoridades, tanto en el ámbito central como local, de que los presupuestos participativos funcionen, estos aún pueden fallar por la apatía política que afecta a los ciudadanos. Como lo explicita su nombre, para que estos mecanismos participativos prosperen, un elemento principal y primordial es la participación activa e influyente de la ciudadanía. En un escenario donde la desafección es la regla más que la excepción, una ciudadanía activa, empoderada e informada, puede marcar la diferencia.

La información representa un papel preponderante en la masificación y éxito del mecanismo que se analiza. Se puede discutir sobre la intervención y la intención de involucrarse de la población, pero si no saben de qué, cómo o para qué participar, ni siquiera se van a molestar en intentarlo. A efecto de la apatía política, debieran ser las autoridades y los planes del gobierno central quienes tengan como misión la expansión y masificación de estos mecanismos, colocando todas aquellas herramientas informativas posibles y necesarias a disposición de la población, para que puedan informarse y comenzar a participar de la vida política de sus gobiernos locales. Por lo anterior, quizá es tiempo necesario y suficiente, a diecinueve años de las primeras experiencias de presupuestos participativos en nuestro país, y a nueve años de la promulgación de la Ley n.º 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana, que se dicte una ley que regule este mecanismo, postulando pautas precisas y concisas para el desarrollo del mismo, evitando dejar a la mera discrecionalidad de las autoridades de gobierno local tanto su implementación como el monto del presupuesto a disponer para ello.

²⁰ Datos recabados mediante solicitud de transparencia MU308T0008637 a la Municipalidad de Santiago.

²¹ Datos recabados mediante solicitud de transparencia MU315T0002010 a la Municipalidad de Temuco.

²² MONTECINOS (2021).

En el ámbito de proyectos de ley, solo uno, presentado en 2011, trató de reglamentar y fomentar en todo el territorio nacional los presupuestos participativos, estableciendo la obligatoriedad de constitución de estos en todos los municipios nacionales, y cifras no menores a un 3% del presupuesto municipal a disposición de la ciudadanía en cada año calendario. Los diputados que presentaron la moción creían que

“la instauración de los presupuestos participativos en todos los municipios a nivel nacional podría contribuir a mejorar la calidad de la democracia, situando como eje de la gestión de los gobiernos locales a los mismos ciudadanos, buscando la superación de la idea de meros clientes o usuarios de servicios municipales, instalando el principio de co-responsabilidad, al reconocerles a los ciudadanos la capacidad de elaborar diagnósticos, definir las prioridades de inversión, proponer iniciativas, proyectos y programas, y de fiscalizar la gestión pública”²³.

Si bien los lineamientos que expusieron los diputados, en su momento, parecían adecuados para fomentar la cogestión de los gobiernos locales, junto con la ciudadanía, el proyecto en cuestión estuvo en tramitación hasta el año 2017, momento en el cual se archivó y finalizó su tramitación sin prosperar.

Por lo ya expuesto, la instauración progresiva y por ley del mecanismo en análisis en todos los municipios nacionales, limitando los mínimos y máximos de disposición de presupuestos municipales para estos efectos, se presenta como una válida opción para fomentar la participación ciudadana activa e influyente dentro de los gobiernos locales. Lo propio ocurre con una regulación legal de todos los procesos de este mecanismo y, en especial, los procesos de información y de control, a fin de expandir, fomentar y colocar todas las herramientas posibles a manos de la ciudadanía. Es del todo necesario, y viene siendo el tiempo correcto, que se elaboren marcos legales precisos, que terminen de una vez por todas con las acciones arbitrarias y la mera voluntariedad de las autoridades locales para con estos mecanismos.

En las últimas décadas, la mayor parte de los países latinoamericanos ha incorporado mecanismos de democracia directa²⁴. Si bien su regulación compete al legislador, el texto de la nueva Constitución debiese considerar, entre otros mecanismos de democracia directa y de fortalecimiento de los gobiernos locales, los presupuestos participativos, como una forma de propender a la descentralización, al empoderamiento ciudadano y, de ese modo, al fortalecimiento de la democracia, especial en el ámbito local.

El proceso constituyente permite pensar

“una segunda era de presupuestos participativos en Chile, que contemple los aprendizajes acumulados, y permita consensuar reglas del juego donde la parti-

²³ SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2011).

²⁴ WELP (2020): 7-21.

cipación ciudadana ofrezca espacios más incidentes para resolver problemáticas estructurales de la comunidad”²⁵.

REFERENCIAS

- ALTMAN, D. (2010). “Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿Mecanismos de control político o políticamente controlados?”. *Perfiles Latinoamericanos: Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales*, 35. Disponible en www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100001 [fecha de consulta: 12 de abril de 2020].
- BERNALES, E. (2006). “El derecho humano a la participación política”. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 59. Disponible en DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200601.001> [fecha de consulta: 4 de agosto de 2020].
- BIGLINO, P. (2017). “Crisis de representación, legitimidad de ejercicio y formas de responsabilidad”. *Revista de Derecho Político*, 100. Disponible en DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.100.2017.20707> [fecha de consulta: 22 de abril de 2020].
- BOBBIO, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- BRONFMAN, A. (2007). “Mecanismos de democracia directa en Chile: Los plebiscitos y las consultas ciudadanas”. *Revista de Derecho XXVIII*. Disponible en DOI: 10.4151/ISSN.07186851-Vol.28-Num.1-Fulltext.646 [fecha de consulta: 12 de abril de 2020].
- CEA, J. (2008). *Derecho constitucional chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, tomo I.
- GARRIDO, F. y MONTECINOS, E. (2018). “El presupuesto participativo en Chile y República dominicana: ¿Es determinante una ley para el fortalecimiento de la democracia participativa?”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (27) 2. Disponible en www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1688499X2018000200099&lng=es&nrm=iso [fecha de consulta: 3 de junio de 2020].
- LISSIDINI A. (2009). “Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación”. Disponible en <http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=22449> [fecha de consulta: 17 de abril de 2020].
- MONTECINOS, E. (2011). “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”. *Revista de Ciencia Política*, 1 (31). Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2011000100004> [fecha de consulta: 29 de abril de 2020].
- MONTECINOS, E. (2021). “Presupuestos participativos en la nueva Constitución”. *El Mostrador*. Disponible en www.elmostrador.cl/destacado/2021/03/03/presupuestos-participativos-en-la-nueva-constitucion/ [fecha de consulta: 26 de marzo de 2021].
- OCDE (2017). “Chile. Scan report on the citizen participation in the constitutional process”. *OECD Public Governance Review*. Disponible en www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf [fecha de consulta: 8 de agosto de 2020].

²⁵ MONTECINOS (2021).

- PAGLIA, C. y MONTECINOS, E. (2006). *Manual: Presupuestos participativos en Chile: Experiencias y aprendizajes*. Santiago: Fundación Fiedrich Ebert.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A También disponible en www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/pnud-seminario.pdf [fecha de consulta: 25 de abril de 2020].
- PNUD (2019). *10 años de auditoría a la democracia. Antes del estallido*. Disponible en www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_auditoria_pdf_2020.pdf [fecha de consulta: 27 de marzo de 2020].
- QUINTANA, E. (2018). *La democracia participativa: ¿Un complemento para la democracia representativa?*. Tesis de grado. Barcelomna: Universitat Autònoma de Barcelona. También disponible en <https://ddd.uab.cat/record/194294> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2020].
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2011). *Boletín 7608-06*. Disponible en www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7608-06 [fecha de consulta: 26 de marzo de 2020].
- WELP, Y. (2020). “La agenda de investigación”. F. TUESTA y Y. WELP (coords.). *El Diablo está en los detalles. Referéndum y poder político en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

EL PLURALISMO JURÍDICO COMO TAREA A RESOLVER POR LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE CHILE

Marco Aparicio Wilhelmi

UNIVERSIDAD DE GIRONA

Fatima El Fakih Rodríguez

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

En el contexto de las tensiones que ha vivido el Estado chileno, las injusticias de orden social y cultural están en la base de numerosos conflictos que hacen que una garantía amplia de los derechos de los pueblos originarios sea inaplazable. El marco de un proyecto constitucional participativo, capaz de identificar las condiciones para una reconfiguración igualitaria del pacto político. Esto será realizable a través de la conjugación de la diferencia articulada en un conjunto de valores cívicos compartidos que fundamenten un proyecto viable de nación para el conjunto de chilenos y de chilenas.

Este proceso constituyente aparece como inmejorable punto de partida para el cambio en Chile; un momento constituyente que parte de una capacidad destituyente previa, esto es, de un empuje social capaz de expresar un claro rechazo respecto de algunos de los pilares estructurales del orden político. Para que de esto surja un proyecto convivencial transformador y viable, resulta necesario promover la confluencia de diálogos y alternativas que se puedan traducir en un nuevo constitucionalismo de los derechos, pero, sobre todo, en un nuevo constitucionalismo de los sujetos.

En Chile viven nueve pueblos indígenas, sin embargo, es el único país latinoamericano cuya Constitución no los reconoce, sino que trata de invisibilizarlos bajo la fórmula decimonónica del Estado-nación unitario y monocultural. Es una excepción entre el resto de los países vecinos, quienes han incorporado reconocimientos de diversidad de culturas presentes y ciertas reconfiguraciones en el ejercicio del poder del Estado, de acuerdo con la afirmación de derechos territoriales y de autonomía de los pueblos.

Desde estas líneas se hace una proyección de las principales previsiones constitucionales que en materia de derechos indígenas y de acuerdo con el paradigma del pluralismo jurídico, se espera que el nuevo proyecto constitucional chileno aborde.

I. CHILE EN EL CONTEXTO DEL NUEVO CONSTITUCIONALISMO LATINOAMERICANO

Desde fines del siglo XX se habla, en Latinoamérica, de un “horizonte constitucionalista pluralista” que se entiende como resultado de una evolución del “constitucionalismo liberal monista” (siglo XIX), pasando por un “constitucionalismo social integracionista”, desarrollado en el siglo XX¹.

Para Chile, la situación ha sido distinta con relación a sus países vecinos y el constitucionalismo latinoamericano que se emprendió como un giro hacia el reconocimiento de la diversidad cultural² y como una legitimación emergente del derecho propio de los pueblos indígenas dentro de los Estados, de los que son preexistentes³. Las reformas constitucionales de los países andinos incorporan los derechos colectivos indígenas y, pese a circunscribirse en el marco del multiculturalismo liberal, suponen cambios paradigmáticos respecto de la ideología jurídica monista. Más allá se sitúan las más recientes Constituciones ecuatoriana (2008) y, sobre todo, boliviana (2009), al definir ambas la forma de Estado como Estado Plurinacional (plurinacional comunitario, para el caso boliviano)⁴.

Estas vigentes Constituciones ecuatoriana y boliviana hablan, a través de sus derechos, del protagonismo de colectivos hasta ahora excluidos o subordinados. En el caso del texto ecuatoriano, los títulos que recogen los derechos y garantías comprenden ochenta y cinco artículos. En el caso de Bolivia se extienden del artículo 13 al 107, con las garantías, hasta el artículo 140. Más allá de esa amplitud, se debe destacar la diversidad de sujetos. En el caso ecuatoriano y en menor medida el boliviano, los derechos son referidos no solo a las personas individualmente consideradas, sino que se consagra la dimensión colectiva de los derechos (artículos 10 y 11), sin perjuicio de la existencia de un capítulo específico que contiene los derechos de “las comunidades, pueblos y nacionalidades”, en el caso de Ecuador, y de las “Naciones y pueblos indígena originario campesinos” para el caso boliviano.

Por otra parte, tales derechos colectivos van más allá del constitucionalismo multicultural anterior. La Constitución boliviana precisa el sustento de la pluralidad prescrita en el primero de sus preceptos:

“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones

¹ YRIGOYEN (2006): 552.

² APARICIO (2002).

³ EL FAKIH y FAUNDES (2020): 80.

⁴ APARICIO (2012): 97-128.

y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”⁵.

En el artículo 9.1, establece los fines y funciones del Estado:

“constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales”.

Prevé un capítulo específico para los derechos indígenas donde recoge lo que fundamenta la existencia de estos pueblos en sintonía con los contenidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)⁶. A modo de ejemplo, el derecho “a existir libremente”, “a su identidad cultural” “a la libre determinación y territorialidad”; a la consulta previa “mediante procedimientos adecuados y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles” o “a la gestión territorial indígena autónoma”⁷.

En parecidos términos se reconocen los derechos indígenas en el texto ecuatoriano, aunque no aparezca el derecho a la libre determinación, se protegen sus territorios y el derecho a la consulta previa, a aplicar su derecho propio, a proteger sus conocimientos colectivos, ciencias, tecnologías y saberes ancestrales⁸.

Uno de los aspectos centrales es la inserción del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía en el régimen territorial del Estado. Para Bolivia, la libre determinación

“consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”⁹.

En Ecuador esta propone: “constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura” (artículo 60), previsión concretada en la posibilidad de que tratándose de parroquias conformadas más que todo por comunidades indígenas/afroecuatorianas se creen “circunscripciones territoriales indígenas/afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo” (artículo 257).

Otro de los aspectos clave en la realización de la justicia cultural es el reconocimiento del pluralismo jurídico y la coexistencia de jurisdicciones. Como señala Boaventura Sousa Santos:

⁵ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009): artículo 2.

⁶ *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2008).

⁷ *Op. cit.*: 30.II.2.4, 15 y 17.

⁸ Constitución de la República del Ecuador (2008): artículo 57: 4, 7, 10, 11, 12 y 17.

⁹ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009): artículo 289.

“la simetría liberal moderna –todo el Estado es de Derecho y todo Derecho es del Estado– es una de las grandes innovaciones de la modernidad occidental. Es también una simetría muy problemática no solamente porque desconoce toda la diversidad de derechos no-estatales existentes en las sociedades, sino también porque afirma la autonomía del Derecho en relación con lo político en el mismo proceso en que hace depender su validez del Estado”¹⁰

Pues bien, estas dos Constituciones rompen este paradigma bajo el supuesto de que es posible conformar un sistema jurídico unitario, pero no uniforme. Esa unidad es la que diseña el texto boliviano cuando regula la función judicial del Estado, incorporando en ella la jurisdicción indígena, en pie de igualdad jerárquica, con la jurisdicción ordinaria y agroambiental¹¹. Ecuador, aunque no opte por seguir separando la función judicial de la jurisdicción indígena, también recoge la igualdad de jurisdicciones estableciendo: “El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas”¹² en el marco de mecanismos de coordinación y cooperación con la jurisdicción ordinaria.

Chile, en cambio, se encuentra lejos de este paradigma; tribunales y juristas, en general, han venido defendiendo un constitucionalismo monocultural. Es el único país latinoamericano que no reconoce a los pueblos indígenas en su texto constitucional, ocultándolos bajo un tipo de nacionalismo caracterizado por antiguos modelos ya extintos en el resto de países vecinos: una invisibilización a través de años de discursos de carácter nacional, coherente con un modelo de Estado unitario, que representa la identidad chilena bajo el supuesto de una historia y un origen étnico y cultural común, que se traduce en un derecho monista, ajeno a la realidad diversa y multicultural que lo conforma. Pero merece la pena revisar un poco el contexto de esa diversidad chilena.

II. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO CHILENO

En Chile se identifican varios pueblos indígenas: aimara, lickanantay (Antofagasta), kunza o atacameño, colla, RapaNui (Isla de Pascua), mapuche en las regiones Biobío y La Araucanía, huilliches (Valdivia, Osorno, Chiloé), los pueblos indígenas australes de Magallanes, y los que viven en la Región Metropolitana.

Un total de 2 185 792 personas –12,8% de la población del país– se reconoció como indígena en el Censo de 2017, representando los mayores índices de pobreza, subdesarrollo y analfabetismo en el país. La Región de La Araucanía, con un cuarto

¹⁰ SOUSA (2004): 54 ss.

¹¹ Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009): artículo 179.II.

¹² Constitución de la República del Ecuador (2008): artículo 171.

de su población mapuche, tiene índice de pobreza con un 17,2%, más del doble de la media nacional (8,6%)¹³.

La historia de estos pueblos originarios chilenos no necesariamente es la misma historia de Chile. Es importante no asimilar los tiempos de la sociedad chilena a los de la sociedad indígena: “La historia de los pueblos indígenas de Chile es una historia olvidada y en ciertos casos, negada y no pocas veces, ocultada”¹⁴.

La historia de los pueblos originarios del territorio que hoy se conoce como Chile, comenzó antes: desde los primeros cazadores-recolectores hasta los agricultores prósperos que encontraron los españoles al ingresar al territorio, pasaron miles de años. La Conquista constituyó una ruptura violenta, muchos pueblos desaparecieron, áreas densamente ocupadas quedaron vacías, otros fueron diezmados a pesar de la resistencia, otros se defendieron, adaptándose —o no—, mezclándose con los recién llegados. Este Chile de la actualidad, como toda nuestra América, brotó de un profundo cataclismo social. Es el origen, querido o no, aceptado o rechazado, de todos y todas¹⁵.

En ese sentido el pueblo chileno es la mezcla de conquistadores y conquistados, con el desencuentro que ello supone. La formación en la Colonia regularizó el idioma, la religión, la construcción social y, por supuesto, los territorios y sus condiciones socioculturales. En la etapa republicana, en conclusión, se estableció el Estado nacional y la relación con los pueblos indígenas fue cambiante hasta el siglo XIX.

El Estado chileno se constituyó de forma paralela a la existencia de pueblos indígenas que habitan sus propios espacios. Una disputa de soberanías ganada por el Estado ejerció dominio a partir del modelo de unidad de poder y de derecho (monismo político y jurídico). Su constitución como Estado impide a los pueblos indígenas un proceso de independencia, teniendo que enfrentar las políticas estatales, aceptando como interlocutor al mismo Estado.

A partir de ese momento Chile presenta una “historia indígena” unificada: todos los pueblos originarios son sometidos a un tipo de acción política estatal y su historia los juntará en la invisibilización y en el no reconocimiento, aunado a la usurpación de sus tierras y entrega posterior a particulares; degradación progresiva de la propiedad comunitaria indígena; promoción de acciones estatales asistencialistas y existencia de restricciones para el establecimiento de partidos políticos de carácter regional¹⁶.

“El proceso de conformación del Estado nación chileno, supuso un intento sistemático y deliberado por asimilar a los pueblos indígenas: fue el intento de las élites del siglo XIX por conformar una ciudadanía leal a la nación. La nación chilena no es el producto de una evolución natural espontánea, que inspira al desarrollo

¹³ Datos extraídos de INE (2018).

¹⁴ BENGUA (2004): 14.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ AYLWIN, YÁÑEZ y MEZA-LOPEHANDÍA (2013): 80-155.

no deliberado de una comunidad. El desarrollo del Estado nacional en Chile, en cambio, es resultado de un proceso guiado por un proyecto político que –en conformidad con los ideales republicanos– tuvo por objeto erigir una comunidad sobre la cual fundar el universalismo de la ciudadanía. La ‘ceguera frente a la diferencia’ que subyace a ese tipo de universalismo, se tradujo en la negación de la identidad y de la existencia de los pueblos originarios como entidades sociohistóricas¹⁷.

III. ACERCA DEL RECONOCIMIENTO DEL ESTADO CHILENO

El reconocimiento de los pueblos indígenas en este nuevo acuerdo constitucional supondrá un giro cognoscente del marco jurídico chileno que hasta ahora ha estado restringido a la Ley Indígena de 1993 y al Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile en 2008. José Aylwin fundamenta que el propio ordenamiento jurídico del Estado chileno ha actuado como vector de la discriminación y de la exclusión, tanto social como política, afectando a dichas comunidades hasta nuestros días¹⁸.

La legislación sectorial sobre recursos naturales hídricos, mineros, marinos y forestales que ha estado vigente desde la dictadura militar y cuyos cimientos fueron localizados en la Constitución de 1980, es prueba de la discriminación y exclusión. El impacto económico en las condiciones de vida de los pueblos originarios que produce tal legislación es una tarea pendiente por resolver en este proceso constituyente: la reestructuración del régimen jurídico de los recursos naturales en Chile, con miras a conciliar, de forma más equilibrada y justa, el desarrollo de la industria extractiva y energética con la protección de los derechos de estos pueblos y la tutela del ambiente¹⁹.

Una regulación constitucional que reconozca los derechos de los pueblos indígenas deberá establecer algunos principios concretos que tengan relación con los aspectos mínimos que garanticen el pleno goce y ejercicio de estos, con un tratamiento específico, atendidas las particularidades, como derechos de carácter colectivo y construidos sobre una matriz intercultural, en un horizonte plural y democrático.

Debe señalarse que, aunque la reserva de escaños en la Convención Constitucional para los pueblos originarios apunte a la consideración de la diversidad cultural como aspecto fundante del pacto político, su presencia, desde el punto de vista numérico, es muy reducida. Apenas se permiten diecisiete representantes de las ciento cincuenta personas a elegir para el proceso constituyente.

De todas formas, no se puede reducir el debate sobre la reconfiguración pluralista del Estado a una cuestión numérica, puesto que dicha reformulación debería enten-

¹⁷ COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2008): 531.

¹⁸ AYLWIN (2013).

¹⁹ *Ibid.*

derse como un reto colectivo, no como un impulso de parte. A ello se dedican las próximas líneas.

IV. LA RELACIÓN ASOCIATIVA ENTRE EL DERECHO Y LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

El levantamiento popular de octubre de 2019 desplegó una serie de manifestaciones masivas en todo el país, poniendo de relieve una crisis del modelo neoliberal de Estado existente. Las concentraciones populares se encargaron de develar el velo de una verdad a voces: aumento de la desigualdad, alto costo de la vida, bajas pensiones, precios elevados de fármacos y tratamientos de salud, y un rechazo generalizado a toda la clase política, aunado a un proceso de descrédito que en palabras de nombre Vergara, demostraron que la caja constitucional en el que está empotrado dicho modelo de Estado está haciendo agua, y que el costo de seguir remendando sus costuras está siendo demasiado alto²⁰.

La “nueva agenda social” que se propuso como respuesta a las manifestaciones, incluye medidas relacionadas con muchas de esas causales del estallido: las pensiones, la salud, los salarios y la administración pública y con ello, una propuesta de cambio constitucional. La relación asociativa entre el derecho y la transformación social originó un acuerdo transversal entre gobierno y Congreso, firmado por la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria que produjo la convocatoria a un plebiscito nacional con la propuesta de un proceso constituyente. Un reconocimiento político por parte del Estado supone, entonces, la regulación del derecho en términos de pluralismo jurídico²¹.

Este momento constituyente que vive Chile se presenta como una oportunidad para dialogar y debatir propuestas sobre cómo fortalecer una efectiva autonomía individual y colectiva. Para ello son necesarios los derechos sociales y económicos que permitan la materialización de la igualdad y de la libertad: no hay libertad sin derecho a elegir, no hay derecho a elegir sin unas mínimas condiciones materiales para una vida digna. Pero igualmente necesaria es la garantía de la autonomía colectiva y para ello deben presentarse alternativas a la descentralización, replantearse el rol de las autoridades e instituciones subnacionales y exigir el papel que se desea de parte del Estado, en el reconocimiento que esta haga de los derechos de todos los actores sociales que hacen vida en el país y, entre los más olvidados: los pueblos originarios.

²⁰ VERGARA (2020).

²¹ EL FAKIH (2020): 233-254.

V. LA IGUAL DIGNIDAD INDIVIDUAL Y COLECTIVA: TAREAS PENDIENTES DEL PROCESO CONSTITUYENTE EN CHILE

A diferencia de los actos legislativos a que se está acostumbrado en Chile, este proceso constituyente, por su naturaleza, requiere de una reflexión y participación colectiva, y una coordinación práctica. En este sentido surgen dos retos fundamentales. Por una parte, la aceptación de un giro desde el centralismo y monismo del derecho constitucional chileno, hacia un derecho plural en el sentido de amplitud de las fuentes regulativas; por la otra, la participación de todos los actores sociales hasta ahora ignorados e invisibilizados.

Se entiende un desafío jurídico en un marco relacional interdisciplinar que haga comprensible y operativo el paradigma del pluralismo jurídico con el reconocimiento de sistemas normativos indígenas en coexistencia con el del Estado chileno, pero también la necesidad de sustentarlo en realidades de igualdad e interculturalidad, lo que supone el reconocimiento del otro y de sus condiciones materiales, individuales y colectivas de existencia, articuladas en la relación paradójica de conflicto cultural y diálogo democrático que ello supone.

Desde allí es claro que han de dibujarse categorías que permitan el desarrollo de una dialéctica social, como aplicación práctica al reconocimiento del pluralismo jurídico²². Es un desafío emergente, donde la igualdad, la igual dignidad individual y colectiva no puedan concebirse como un vago desiderátum o un juego retórico sin capacidad prescriptiva alguna. En este sentido, se entiende la igualdad como el resultado de la lucha por la justicia en sus distintas dimensiones: social, cultural, ecológica y de género o antipatriarcal²³.

VI. CONCLUSIÓN

El desafío mayor para Chile radica en practicar la disolución de los distintos ejes de dominación a través de la interacción entre esas distintas pretensiones de la justicia. Así, pues, aunque el objetivo del presente texto quiera incidir en la justicia cultural, en la superación de la continuidad colonial que prolonga y perpetúa la dominación de un modelo sociocultural sobre el resto, necesariamente se ha de poner en relación con los otros vectores.

La decisión más importante no está en el número de derechos que lleguen a ser reconocidos, ni tan siquiera en su alcance, sino en el modo de repensar la instituciona-

²² Buscando un tipo de coordinación práctica, algunas de esas categorías de dialéctica social serían: intraculturalidad, interculturalización de la justicia, diálogo y justicia intercultural. Véase EL FAKIH (2020): 253.

²³ APARICIO (2012): 115.

lidad estatal y, en general, la concepción de lo político, para que, de manera efectiva, la Constitución sea el producto de un pacto entre iguales.

Se propone pensar lo constituyente en su dimensión de juridificación del conflicto, no como mecanismo que busca ocultarlo o negarlo. Tal juridificación lleva a pensar la relación asociativa entre el derecho y la transformación social, a partir de la tarea pendiente que tiene este proceso constituyente, de reconocer el pluralismo jurídico dentro del marco jurídico chileno. Una revisión desde la hermenéutica jurídica permitirá puntualizar, frente a los procesos de los países vecinos, la imperante acomodación del ordenamiento jurídico chileno al contexto del nuevo constitucionalismo latinoamericano, en el marco de las nociones de plurinacionalidad e interculturalidad.

REFERENCIAS

- APARICIO WILHELMI, M. (2002). *Los pueblos indígenas y el estado: el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*. Barcelona: CEDECS.
- APARICIO WILHELMI, M. (2012). “Nuevos avances del poder constituyente democrático: Aprendiendo del sur”. VV.AA. *Por un asamblea constituyente. Una salida democrática a la crisis*. Madrid: Sequitur.
- AYLWIN, J. (coord.), YÁÑEZ, N. y MEZA-LOPEHANDÍA, M. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: LOM Ediciones/Observatorio Ciudadano.
- BENGOA, J. (comp.) (2004). *La memoria olvidada: Historia de los pueblos indígenas de Chile*. Santiago: Publicaciones del Bicentenario.
- COMISIÓN DE VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS (2008). *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas*. Biblioteca digital del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/268> [fecha de consulta: 6 de marzo de 2021].
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2008). Biblioteca digital del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/532> [fecha de consulta: 6 de marzo, 2021].
- EL FAKIH RODRÍGUEZ, F. J. (2020). “Estado y pueblos indígenas en Chile: desafíos emergentes para un derecho pluralista”. F. J. BEDECARRATZ SCHOLZ (coord.). *Estado y pueblo mapuche Una mirada desde el derecho y las políticas públicas*. Santiago: RIL Editores.
- EL FAKIH RODRÍGUEZ, F. J. y FAUNDES PEÑAFIEL, J. J. (2020). “Los límites del pluralismo jurídico en Venezuela: tensiones y horizontes del imaginario del Estado nación y la lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas”. *CUHSO*, vol. 30, n.º 1. Disponible en <https://doi.org/10.7770/cuhso.v30i1.2115> [fecha de consulta: 6 de marzo de 2021].
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA INE (2018). *Radiografía de género: pueblos originarios en Chile 2017*. Disponible en <https://historico-amu.ine.cl/genero/files/estadisticas/pdf/documentos/radiografia-de-genero-pueblos-originarios-chile2017.pdf> [fecha de consulta: 6 de marzo, 2021].
- SOUSA SANTOS, B. (2004). *Reinventar la democracia reinventar el Estado*. Quito: Abya-Yyala.

- VERGARA, C. (2020). “Apartheid socioeconómico y nueva Constitución”. Disponible en www.ciperchile.cl/author/camila-vergara/ [fecha de consulta: 6 de marzo de 2021].
- VERGARA, C. (2021). “La rebelión plebeya”. *Trama*. 6. Disponible en www.revistatrama.cl/colaboracion01 [fecha de consulta: 6 de marzo de 2021].
- YRIGOYEN, R. (2006). “Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena en las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino”. M. Berraondo (coord.). *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Normas

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).
- Constitución de la República del Ecuador (2008).

SEGUNDA PARTE:
DESARROLLO, DESIGUALDAD Y MEDIOAMBIENTE

PODER ECONÓMICO Y NUEVA CONSTITUCIÓN: HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y MERCADO*

Sebastián Carrasco Soto

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Javier Hernández Aracena

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de cambio constitucional aparece como una oportunidad para abordar lógicas económicas que han probado tener efectos en términos de desigualdad, daño medioambiental y dificultades para el desarrollo. Si bien una nueva Constitución no va a cambiar todo el entramado económico del país, sí existen artículos, principios y mecanismos dentro de este texto que han promovido ciertos modelos, inhibido cambios y favorecido a ciertos grupos. El proceso de cambio constitucional puede ser una oportunidad para “emparejar ese terreno”. En ese sentido, en el presente capítulo se proponen tres elementos que deben ser considerados en el contexto de la próxima Constitución política. Primero, asegurar un papel más dinámico del Estado en la economía. Segundo, establecer principios que vayan más allá de la dimensión individual e involucrar preceptos relativos a la justicia social. Tercero, considerar la equidad territorial para un desarrollo económico que involucre las realidades locales y la protección ambiental.

Desde las perspectivas teóricas pluralistas, se postula que en las democracias modernas existen diferentes grupos en la sociedad, que tienen intereses diversos y muchas veces contradictorios sobre decisiones de política pública. El supuesto central en esta visión es que estos grupos ejercen su influencia desde una cierta igualdad de condiciones, en la medida en que todos tienen las mismas oportunidades para discutir y

* Los autores agradecen el apoyo del Observatorio de Transformaciones Socioeconómicas -OTS - (ANID/PCI/MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES/MPG190012).

deliberar en el espacio público¹. Sin embargo, la ciudadanía percibe un escenario muy diferente, y las políticas públicas existentes sobre la materia parecen insuficientes para abordar de forma adecuada la influencia desmedida que tienen ciertos grupos económicos sobre la actividad política². Tal como se ha realizado hasta ahora, regular la actividad económica y empresarial desde estas perspectivas normativas invisibilizan la influencia efectiva que los actores empresariales tienen sobre los sistemas sociopolíticos. Después de todo, gran parte del influjo de los empresarios se hace “desde las sombras”³, donde los mecanismos de influencia de estos grupos son amplios, y van mucho más allá de reuniones de *lobby*, llegando a ser determinantes en la forma en cómo se desarrolla la democracia⁴. De este modo, el proceso constituyente que se inició en Chile, en 2020, abre una ventana de oportunidad para repensar formas para “emparejar la cancha” entre los poderes económicos y la ciudadanía. Una nueva Constitución permite formular instituciones políticas y económicas que respondan a criterios de equidad y justicia social, generando una nueva relación entre el Estado y sus ciudadanos. En la Región de La Araucanía es frecuente observar situaciones en que mercados desregulados –e, incluso, capturados– favorecen intereses económicos y afectan los territorios y comunidades, en aspectos tan sensibles como: acceso a tierra, vivienda, agua y a poder vivir de acuerdo con la cultura.

Por último, el Estado puede tomar un nuevo papel en la economía, tanto en términos de regulación, coordinación y promoción, como también llevando adelante proyectos económicos diversos que permitan un desarrollo diferente, que sea sustentable, responsable y que considere las expectativas de las comunidades. El capítulo propuesto avanza en este sentido, entregando propuestas específicas sobre el papel que puede adquirir el Estado sobre las dinámicas económicas, en el marco de una nueva Constitución.

II. ANTECEDENTES CONCEPTUALES

El presente trabajo se fundamenta teóricamente en los aportes de la economía política y de la sociología económica, ambos subcampos de sus respectivas disciplinas que se enfocan en la naturaleza política y social de los fenómenos económicos⁵. En ese sentido, uno de los puntos que comparten es que las configuraciones económicas no son naturales ni dadas, sino consecuencia de estrategias y conflictos llevados a cabo por agentes y grupos de interés. Elementos centrales como las reglas del juego económico⁶,

¹ GRAZIANO (2001): 94.

² MADARIAGA (2020a).

³ CULPEPPER (2011).

⁴ LINDBLOM (1982): 324-336.

⁵ GONZÁLEZ y MADARIAGA (2018): 9-40.

⁶ FLIGSTEIN (2001).

la distribución social de recursos y los derechos que tienen organizaciones y personas dependen en gran medida de la capacidad que tienen agentes y grupos de incidir en las reglas, así como también en la capacidad que tienen de interpretarlas, darles sentido y desafiarlas en el plano político, jurídico y judicial⁷. De esta manera, cuando se habla del mercado, como mecanismo o estructura que emerge naturalmente del intercambio económico, se olvida que detrás existen agentes concretos, con intereses reales y que representan un papel central buscando el control de la actividad económica⁸.

Variada investigación se ha centrado en cómo los grupos empresariales o comerciales o, en general, quienes tienen mayor participación en el poder económico, movilizan sus recursos, contactos e influencias para incidir en la toma de decisiones, pero también para influir de manera creativa en la implementación, regulación, sanción e, incluso, compensación de las normas y las políticas públicas⁹. Esto, por cierto, no es propio de Chile, y en todos los países, en mayor o menor medida, se aprecia la capacidad de los grandes agentes económicos para usar las normas en su beneficio, incluso aquellas que se crearon para fomentar a grupos empobrecidos, redistribuir recursos y regular acciones y posiciones de grupos poderosos¹⁰. Todo ello exige por parte del Estado una mayor capacidad de reacción, regulación y fiscalización, para resguardar funciones democráticas y de justicia social, y para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y la actividad económica. En ese sentido, las leyes y los cuerpos existentes para aplicarlas y reforzarlas son importantes, pero lo es aún más el marco normativo general, que en este caso corresponde a la Constitución.

El modelo económico chileno ha sido descrito por diversos autores como uno de los casos más puros de economías neoliberales en el mundo¹¹. Esto se expresa en el uso de soluciones privadas para los problemas públicos, en el papel preponderante de la actividad privada en la vida económica, en la monetarización y posterior financiarización de gran parte del acceso a bienes y servicios, en los bajos niveles de regulación de la actividad económica y comercial y en las amplias garantías que tiene la actividad e inversión privada. Si bien ello no descansa solo en la actual Constitución, tanto en el origen como en las reformas posteriores de la Carta Magna se han incluido intereses de grupos poderosos. Incluso, es posible señalar que parte del entramado jurídico-económico que dejó la dictadura militar consistió en crear una clase empresarial poderosa y afín que defienda el modelo como parte de la defensa de sus propios intereses¹². Lo anterior se ve facilitado, además, por otra consecuencia del modelo económico chileno: su alta desigualdad. Esto se aprecia en términos de desigualdad de ingresos,

⁷ ABOLAFIA (2005); MOHR & WHITE (2008): 485-512.

⁸ BECKERT (2009): 245-269; WHITE (2008).

⁹ FAIRFIELD (2010): 37-71; MAGUIRE, HARDY & LAWRENCE (2004): 657-679.

¹⁰ MAILLET y CARRASCO (2019): 942-959.

¹¹ HARVEY (2007); SOLIMANO (2012).

¹² MADARIAGA (2020a) y (2020b): 308-329.

donde Chile es uno de los países que presentan mayores niveles en el mundo al medirla a través del coeficiente Gini. Por otro lado, también se vislumbra a partir de la alta reproducción intergeneracional de la clase social¹³ y la alta concentración económica en ciertos mercados¹⁴. Esto hace que los poderes económicos (*business power*) tengan amplias ventajas para movilizar recursos de todo tipo para controlar sus entornos económicos, incidir en la normativa y utilizar los canales legales en la persecución de sus propios intereses¹⁵. En el caso de La Araucanía, la región se encuentra cruzada por una serie de intereses económicos, ya sea forestales, agroindustriales, energéticos, turísticos, inmobiliarios, entre otros, y los agentes despliegan sus recursos e influencias para mejorar o asegurar sus posiciones¹⁶.

La Constitución y la economía

En términos generales, se puede decir que una Constitución es central para la vida económica, ya que establece principios políticos y jurídicos de mediano y largo plazo, que estructuran normativamente la posibilidad de negocios, propiedades y retornos a la inversión, considerando que las decisiones económicas siempre están orientadas hacia el futuro. En el caso chileno, la Constitución Política pone énfasis en la libertad individual, en la importancia del derecho de propiedad y en la delimitación de la acción y atribuciones del Estado en la vida económica¹⁷. En consecuencia, se puede afirmar que la Constitución de 1980, con sus respectivas reformas, ha tenido un papel central en configurar la institucionalidad económica en Chile. Por una parte, inhibiendo ciertos cambios a la institucionalidad económica y laboral a partir de sus propios principios y de sus propios mecanismos de reforma, de alguna manera amparada en una “igualdad formal” de los diferentes intereses frente a la labor parlamentaria y las diferentes instancias judiciales. Por otro lado, ha posibilitado y mantenido, también a partir de sus principios, la privatización de ciertos recursos y servicios de carácter público¹⁸.

III. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN ACTUAL: UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A TRAVÉS DE ESTUDIOS DE CASOS

En los párrafos anteriores se ha descrito el papel de las normas, en general, y la Constitución en particular, sobre las dinámicas económicas, inhibiendo cambios en las

¹³ PNUD (2017).

¹⁴ SOLIMANO (2012).

¹⁵ HACKER & PIERSON (2002): 277-325; PASTER (2015): 1-43.

¹⁶ MOYA, PELFINI y AGUILAR (2018): 283-310.

¹⁷ GUERRERO 2018).

¹⁸ BAUER (2002).

políticas públicas. Se ha dispuesto que el mantenimiento de ciertos principios constitucionales que establecen un papel acotado del Estado en la regulación del mercado en Chile, responde a las relaciones de poder existentes entre los distintos actores políticos, económicos y sociales. Así, se entiende que la economía es un fenómeno social, política y moralmente determinado¹⁹. Para establecer de manera concreta la forma en que la Constitución regula la actividad económica y establece límites a los procesos de deliberación democrática y de formulación de políticas públicas, a continuación se discuten tres casos concretos de políticas fallidas que pretendían avanzar hacia una mayor regulación del mercado. De manera específica, se presentan los casos de la reforma laboral, la reforma al Servicio Nacional del Consumidor y los cambios en la regulación del mercado de aguas; todos, proyectos formulados en los últimos años. Luego de exponer los casos se extraen conclusiones que son comunes a todos ellos, y que permiten reflexionar sobre el papel de una nueva Constitución en la búsqueda de un desarrollo económico más equitativo.

El fallido fortalecimiento sindical en la reforma laboral

El segundo gobierno de Michelle Bachelet se caracterizó por presentar una ambiciosa agenda de reformas, en distintos ámbitos de política pública, siendo una de las principales la reforma laboral. A lo largo de su mandato (2014-2018) se creó un gran número de leyes vinculadas a esta materia. Entre los principales avances, destacan la ley de inclusión laboral²⁰, que establece que las empresas con cien o más trabajadores deben reservar el 1% de sus puestos de trabajo para personas en situación de discapacidad. También se crearon leyes que disminuyen las horas laborales para las trabajadoras de casa particular²¹; se establecieron mejores condiciones de descanso para los empleados del comercio²²; prohibiciones más estrictas sobre el trabajo infantil²³; se establecieron límites al peso de las cargas que operen los obreros²⁴ e, incluso, se prohibió el reemplazo de los trabajadores durante una huelga²⁵; entre otras.

Si bien las políticas públicas desarrolladas en este periodo avanzan en la protección de los derechos de los trabajadores, para algunos dichas políticas no representan un cambio en las relaciones de poder entre estos y los empresarios²⁶. Uno de los componentes de la reforma laboral que avanzaba, en parte, en la reconfiguración de las dinámicas de

¹⁹ POLANYI (1967).

²⁰ Ley n.º 21015.

²¹ Ley n.º 20786.

²² Ley n.º 20823.

²³ Ley n.º 20821.

²⁴ Ley n.º 20949.

²⁵ Ley n.º 20940.

²⁶ PÉREZ-AHUMADA (2020): 81-105.

poder era la titularidad sindical, que se refiere al derecho del sindicato de actuar como el principal actor encargado de llevar adelante los procesos de negociación colectiva en representación de los trabajadores en una empresa, y su importancia es reconocida por el derecho internacional, encontrándose consagrada en el Convenio 169 de la OIT. No obstante, diputados y senadores de la oposición de la época presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional en contra de la reforma laboral en general, lo cual incluía la titularidad sindical. Al final, en una votación de seis votos contra cuatro, el Tribunal Constitucional impugnó la titularidad sindical de la negociación colectiva, golpeando así uno de los elementos centrales del proyecto. Los ministros que realizaron una votación disidente, argumentaron que el ordenamiento constitucional ha ido avanzando en el fortalecimiento de los sindicatos y la negociación colectiva, lo cual es consistente con la legislación internacional. Aun así, la votación mayoritaria del TC señaló que este tipo de derechos colectivos no puede prohibir o limitar la libertad individual de los trabajadores que está consagrada en el artículo 19 de la Carta Magna. Es decir, la exacerbación del principio de libertad individual, central en las ideas económicas neoclásicas sobre las que se fundamenta la Constitución, se aplica de manera casi indiscriminada en esferas de la vida social que requieren un componente colectivo.

*Protección de los derechos de los consumidores:
¿Un SERNAC sin dientes?*

Además de su agenda reformista, el último gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) estuvo marcado por el descubrimiento de diversos casos de corrupción y financiamiento irregular de la política, los que afectaron de manera transversal a los actores del sistema político chileno²⁷. Ante este nuevo escenario, el gobierno elaboró una agenda de políticas destinadas a regular la relación entre dinero y política, así como a fortalecer la sociedad civil²⁸. En este contexto, se aprovechó de incorporar un proyecto de ley que, a su vez, había sido una de las promesas de campaña de la entonces Presidenta: dotar de mayores atribuciones al Servicio Nacional del Consumidor (Sernac). De manera específica, el proyecto generaría un profundo cambio en el rol que había tenido este Servicio hasta ese momento. Las nuevas atribuciones le permitirían pasar de un papel de intermediador entre empresas y consumidor, a ser un ente con facultades fiscalizadoras y sancionatorias, y así actuar de forma directa ante situaciones de abusos a los derechos de los consumidores

Desde el mundo empresarial vieron con preocupación este proyecto, dadas las implicancias que podrían generarse para el comercio. La discusión del proyecto en

²⁷ MAILLET, FAURE y CARRASCO (2019): 17-50.

²⁸ FUENTES (2018): 109-136.

el Congreso había sido larga pero, a través del proceso democrático, que supone la discusión parlamentaria, se habían logrado acuerdos respecto a la nueva función que tendría el Sernac. No obstante, las reacciones desde el mundo empresarial no se hicieron esperar. En octubre de 2017 la Cámara Nacional de Comercio presentó un requerimiento ante el Tribunal Constitucional. Las nuevas atribuciones incluidas en el proyecto de ley podrían haber puesto al Sernac en el mismo nivel que las superintendencias que regulan servicios, tales como la Superintendencia de Bancos y de Pensiones. Sin embargo, el TC –en un fallo dividido de seis votos contra tres– estableció que sus nuevas atribuciones eran inconstitucionales. La fundamentación jurídica se encontraba en dos puntos principales. Por una parte, se argumentaba que el servicio tendría atribuciones que son propias de los tribunales de justicia. Por otro lado, se establecía que el proyecto amenazaba la garantía respecto a que solo una ley puede establecer reglas entre consumidores y empresas, afectando la regulación y las dinámicas del mercado²⁹.

*Hacia una mayor regulación del mercado del agua:
las atribuciones de la DGA*

Otro aspecto relevante donde la Constitución ha actuado como freno es en el tema ambiental, sobre todo en lo que respecta a la política de aguas. En Chile, el agua es un bien que opera bajo una lógica de mercado, donde los derechos de este recurso se pueden vender al mejor postor. Del mismo modo, el Estado puede entregar derechos a perpetuidad a actores privados para que hagan uso de ella. En general, el sistema de regulación del agua ha generado importantes desigualdades en torno a su acceso y utilización. Así, se deja en una posición privilegiada a actores privados que realizan un uso económico del agua, en desmedro de las comunidades que requieren del bien para subsistir. Un caso muy emblemático en los últimos años corresponde al mercado de las paltas, cuyas plantaciones han dejado sin agua a importantes sectores de la zona central de Chile³⁰.

Para hacer frente a esta situación, se ha intentado cambiar la regulación en numerosas ocasiones, aunque ninguna ha tenido éxito. En los últimos años, se ha avanzado de manera marginal en la formulación de políticas públicas sobre la materia. En 2017 se tramitó un proyecto de ley por parte del Congreso, que buscaba entregar a la Dirección General de Aguas mayores facultades para fiscalizar y sancionar el uso ilegal de los recursos hídricos. Sin duda, esto permitiría, a lo menos, aminorar los abusos que cometen algunos actores privados en la explotación del recurso hídrico más allá de lo permitido por los derechos de aprovechamiento. No obstante, al igual que en los otros casos analizados, la historia se repite. En el fallo del TC se argumenta que la Dirección

²⁹ *Diario Constitucional*. Disponible en <https://bit.ly/3u2G2XG> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2021].

³⁰ MADARIAGA, MAILLET & ROZAS (2021): 1-22.

General de Aguas tendría facultades judiciales, excediendo el ámbito administrativo de su competencia, e infringiendo el resguardo del debido proceso de los actores afectados.

Tres casos, un mismo aprendizaje

Los tres casos analizados, más allá de sus características propias, dan cuenta de una dinámica más general respecto al funcionamiento del sistema político chileno y su relación con los actores económicos. Chile es un país donde existen importantes desigualdades en materia económica, las cuales afectan la cohesión social y la confianza en las instituciones, junto con el daño directo que puede producir sobre algunos individuos y comunidades³¹. Pero además, en muchas ocasiones cuando se ha intentado avanzar en mejores políticas públicas para hacer frente a estos problemas, la Constitución Política ha actuado como una institucionalidad que inhibe los cambios. En tal sentido, sobre la base de fundamentos jurídicos, se ha dado un papel más preponderante a la libertad individual por sobre los derechos colectivos. De este modo, las pretensiones de un Estado fuerte, con una administración pública capaz de actuar para hacer frente a problemáticas que surgen en el seno de las dinámicas de mercado, han sido coartadas en función de una Constitución que presenta importantes problemas de legitimidad de origen y ejercicio³².

Desde un punto de vista similar, el proceso de formulación de políticas públicas implica una dinámica de negociación y deliberación, desarrollado en el marco de un proceso democrático³³, y que muchas veces incluye un sustento técnico respecto de la factibilidad e impactos que tendrá la política³⁴. No obstante, tal como muestran los casos, ese ejercicio democrático, en último término, puede depender de una decisión de un tribunal que, tal como la Constitución, se encuentra profundamente cuestionado; tanto por su papel como por la selección de sus miembros –a través de cuoteo político. Un manejo democrático efectivo del capitalismo requiere de políticas públicas que le permitan al Estado disminuir las asimetrías que genera la concentración de poder por parte de algunos actores de mercado³⁵. Tal como funciona el sistema político chileno hoy, bien se puede argumentar que la Constitución opera como una camisa de fuerza que mantiene el *status quo*, perpetuando el sistema económico como una “prisión” para las políticas públicas³⁶, entorpeciendo el logro de algunos de los objetivos redistributivos que persiguen³⁷.

³¹ PNUD (2017).

³² HEISS (2018): 49.

³³ LAHERA (2008).

³⁴ CENTENO & SILVA (1998): 1-12.

³⁵ ARTS (2004): 239-270.

³⁶ LINDBLOM (1982).

³⁷ LOWI (1972): 298-310.

IV. PROPUESTAS CONSTITUCIONALES PARA UN NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

En el debate chileno actual se observan dos principales perspectivas sobre el papel del Estado en la economía: mientras algunos abogan por una mayor presencia estatal en las dinámicas económicas, otros buscan establecer una separación tajante entre ambas esferas, lo que permitiría al mercado actuar de manera más eficiente³⁸. En función de lo anterior, se ha podido observar que la estructura institucional en Chile escinde ambas esferas de la vida social, entregando un papel preponderante a la libertad individual para emprender, y entregando importantes márgenes de acción a los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades³⁹. Mientras tanto, el Estado tiene un papel subsidiario, donde su función dentro de la dinámica económica es marginal, debiendo actuar como “árbitro” –haciendo cumplir ciertas reglas– o “facilitador”, por ejemplo, fomentando emprendimientos, antes que como un “jugador” más dentro del mercado⁴⁰. Este papel limitado del Estado no produce necesariamente mejores condiciones para la innovación o el desarrollo de negocios, sino que otorga a los intereses comerciales funciones importantes en el control y regulación de sus mercados⁴¹. En ese sentido, en esta sección se argumenta que el momento constituyente actual permite repensar la estructura económica, y el papel del Estado en dicho contexto. Para ello, se plantean algunas directrices que deben considerarse en la discusión constituyente, para así estructurar el orden económico y emparejar la cancha entre los actores económicos y el resto de los actores sociales, avanzando hacia una mayor justicia social.

A partir de los casos analizados, se establece que uno de los principales mecanismos con que actúa la Constitución actual, en términos económicos, es inhibiendo cambios institucionales y de política pública. Reformas discutidas en el seno de un proceso democrático –el Congreso– y que buscaban una mejor regulación del mercado y una mayor equidad entre actores sociales y económicos, fueron bloqueadas por las reglas en ella dispuestas, que se hacen cumplir a través del Tribunal Constitucional. En función de lo anterior, el primer argumento establecido es que la Constitución, pone frenos institucionales de modo contrario al ideal normativo y democrático del país. En la actualidad la Constitución actúa como camisa de fuerza para el desarrollo de actividades económicas por parte del Estado, así como también, el papel que representa en la regulación, sanción y protección de trabajadores –tal como se presentó en los casos empíricos–, todos principios necesarios para una economía sana en el contexto de la democracia.

³⁸ HERNÁNDEZ (2018): 9-40.

³⁹ OSSANDÓN (2012): 291-316.

⁴⁰ MAILLET (2015): 109-136.

⁴¹ BECKERT (2010): 605-627.

En el fondo, un nuevo cometido económico requiere que la Constitución le entregue mayores capacidades al Estado. La evidencia ha dado cuenta que los países más exitosos económicamente no son aquellos que entregan libertad total al mercado. Al contrario, países poco complejos con economías pequeñas, han logrado un rápido crecimiento y más equitativo, articulando la liberalización internacional con políticas industriales dinámicas que combinan los intereses del Estado, las empresas y los trabajadores⁴². Por lo tanto, no se trata acá de abogar por el desarrollo de un Estado que establezca una planificación centralizada de la economía, ni mucho menos. Por el contrario, más bien se argumenta que se deberían establecer principios constitucionales más flexibles que permitan un manejo político eficiente del mercado, en el marco de los sistemas capitalistas contemporáneos⁴³ y a través de políticas públicas. A pesar de que por lo general el Estado es visto como ineficiente, la literatura comparada da cuenta que el Estado es uno de los principales agentes de innovación⁴⁴ y puede ser un motor de transformaciones sociales si es que cuenta con la capacidad necesaria⁴⁵. Dada la estructura actual de Chile, este tipo de relación virtuosa es difícil de lograr.

En segundo lugar, se plantea que los principios individualistas que están en el centro de la actual Constitución no pueden seguir siéndolo en una próxima Carta Magna. Al contrario, generar una relación virtuosa entre Estado, mercado y sociedad requiere de un marco rector que combine la eficiencia del mercado con la política democrática y la justicia territorial. La Constitución Política que nace en 1980 establece al mercado como uno de los principales mecanismos para lidiar con los problemas públicos⁴⁶, lo cual ha demostrado tener limitaciones importantes en términos de política democrática, justicia social e, incluso, eficiencia. Esto da cuenta que las soluciones privadas a problemas públicos, con el mercado como protagonista de la vida social, no siempre es lo más eficiente socialmente⁴⁷. De hecho, en distintos países se han revertido procesos de liberalización económica, que en un primer momento se llevaron a cabo producto de tendencias globales y con la influencia de organismos internacionales⁴⁸. De esta forma, la posibilidad de la subsidiariedad puede permanecer, pero no debería ser el principio rector que regule la relación entre economía y Estado, ya que de manera persistente ha demostrado sus limitaciones, repercutiendo en la desigualdad social que hoy se constituye como uno de los principales problemas del Chile contemporáneo⁴⁹. Así entonces, la nueva Constitución debe contar con principios rectores que permitan “emparejar la cancha”.

⁴² KATZENSTEIN (1985).

⁴³ STREECK (2011): 5-29.

⁴⁴ MAZZUCATO (2013).

⁴⁵ EVANS (1996): 259-562.

⁴⁶ OSSANDÓN & URETA (2019): 175-196.

⁴⁷ FRANKEL, OSSANDÓN & PALLESEN, (2019): 153-174.

⁴⁸ CERNY (2006): 173-196; DAGHER (2018); WALWEI, (2015): 1-28.

⁴⁹ PNUD (2017).

En tercer lugar, se deben tener en cuenta las dinámicas locales y territoriales. Chile es un país históricamente muy centralizado en el ámbito político⁵⁰, pero también lo es en el económico. Buena parte de la actividad económica del país es primario exportador, centrada en la explotación de recursos naturales. En Chile —al igual que en gran parte de Latinoamérica— existen un número reducido de grandes grupos empresariales que desarrollan actividades económicas diversificadas⁵¹. Un mismo grupo puede desarrollar actividades mineras en el norte, forestales en la zona central y acuícolas en el sur. La diversificación genera que los empresarios no tengan incentivos para innovar y desarrollar productos más complejos⁵². Pero, además, la estructura empresarial implica que personas alejadas de los territorios donde se producen las actividades económicas decidan sobre cuestiones que pueden afectar de forma trascendental a las comunidades y al ambiente. A diferencia de otros países, son escasos los recursos económicos que se quedan en el escenario local e, incluso, muchas veces ni siquiera quedan en el país. La nueva Constitución debe avanzar en lograr un desarrollo económico local más equitativo, donde las actividades económicas sean compatibles con el resguardo ambiental y que consideren la participación de las comunidades en las decisiones que se tomen sobre el territorio. En ese sentido, en La Araucanía se despliegan una serie de industrias que afectan la vida de las personas, pero cuyos beneficios son aprovechados a nivel central. Eso está en la base de varios conflictos que se viven en la región, que tienen que ver con el agua, con la tierra y, en general, con el ambiente⁵³ y con cómo las comunidades pueden recobrar cierto control sobre ellos.

En síntesis, se proponen tres elementos que deben ser considerados en el contexto de una nueva Constitución política:

1. Asegurar un papel más dinámico del Estado en la economía.
2. Establecer principios en la Constitución que vayan más allá de la dimensión individual, e involucrar preceptos relativos a la justicia social y equidad.
3. Considerar la equidad territorial, para un desarrollo económico que involucre las realidades locales y la protección ambiental.

Este conjunto de propuestas y directrices pueden contribuir al debate constitucional actual. Chile tiene una oportunidad única para darse un nuevo ordenamiento institucional, desde donde se puedan sentar las bases para un nuevo papel del Estado en lo económico, con miras a contribuir al desarrollo de un país más equitativo en lo social, más justo en lo político y más eficiente en lo económico.

⁵⁰ MONTECINOS (2020).

⁵¹ SCHNEIDER (2013).

⁵² *Ibid.*

⁵³ CARRUTHERS & RODRÍGUEZ (2009): 743-760.

REFERENCIAS

- ABOLAFIA, M. (2005). "Interpretative Politics at the Federal Reserve". K. KNORR CETINA & A. PREDA. *The Sociology of Financial Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- ARTS, W. A. (2004). "The New Economic Sociology of Market Regulation". *Tijdschrift Voor Economie En Management*. 49(2).
- BAUER, C. J. (2002). *Contra la corriente: privatización, mercados de agua y el Estado en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- BECKERT, J. (2009). "The social order of markets". *Theory and Society*. (38)3.
- BECKERT, J. (2010). "How Do Fields Change? The Interrelations of Institutions, Networks, and Cognition in the Dynamics of Markets". *Organization Studies*. 31(5).
- CARRUTHERS, D. & RODRÍGUEZ, P. (2009). "Mapuche Protest, Environmental Conflict and Social Movement Linkage in Chile". *Third World Quarterly*. 30(4).
- CENTENO, M. & SILVA, P. (1998). "The Politics of Expertise in Latin America: Introduction". M. CENTENO & P. SILVA (eds.). *The Politics of Expertise in Latin America*. Basingstoke: Macmillan.
- CERNY, P. (2006). "The limits of deregulation: Transnational interpenetration and policy change". *European Journal of Political Research*. 19(2-3).
- CULPEPPER, P. D. (2011). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. New York: Cambridge University Press.
- DAGHER, J. (2018). "Regulatory Cycles: Revisiting the Political Economy of Financial Crises". *IMF Working Papers*. 18(8).
- EVANS, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*. 35(140). Disponible en <https://doi.org/10.2307/3467372>
- FAIRFIELD, T. (2010). "Business power and tax reform: taxing income and profits in Chile and Argentina. Latin American Politics and Society". *Latin American Politics and Society*. 52(2).
- FLIGSTEIN, N. (2001). *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- FRANKEL, C., OSSANDÓN, J. & PALLESEN, T. (2019). "The organization of markets for collective concerns and their failures". *Economy and Society*. 48(2).
- FUENTES, C. (2018). "Cortándose las alas. Factores que explican la reforma al financiamiento electoral en Chile". *Colombia Internacional*. (95).
- GRAZIANO, L. (2001). *Lobbying, pluralism, and democracy*. Basingstoke: Palgrave.
- GONZÁLEZ, F. y MADARIAGA, A. (2018). "Introducción". F. GONZÁLEZ, A. MADARIAGA. *La constitución social, política y moral de la economía chilena*, Santiago: RIL Editores.
- GUERRERO, J. (2018). *La constitución económica chilena*. Santiago: DER Ediciones.
- HACKER, J. & PIERSON, P. (2002). "Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state". *Politics and Society*. 30(2).
- HARVEY, D. (2007). *A brief history of neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- HEISS, C. (2018). "La constitución de 1980 como obstáculo a una ciudadanía democrática en Chile". S. GREZ, D. OPAZO y P. VIDAL (comps.). *Ciudadanías para la democracia. Reflexiones desde la problemática constitucional y constituyente chilena del siglo XXI*. Santiago: Ariadna Ediciones.

- HERNÁNDEZ, J. (2018). “Estrategias organizacionales, competencia y colusión en una economía de libre mercado?”. F. GONZÁLEZ y A. MADARIAGA (eds.). *La constitución social, política y moral de la economía chilena*. Santiago: RIL Editores.
- KATZENSTEIN, P. (1985). *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*. New York: Cornell University Press.
- LAHERA, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. México D.F.: FCE.
- LINDBLOM, C. E. (1982). “The market as prison”. *The Journal of Politics*. 44(2).
- LOWI, T. J. (1972). “Four systems of policy, politics, and choice”. *Public administration review*. 32(4).
- MADARIAGA, A. (2020a). *Neoliberal Resilience: Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- MADARIAGA, A. (2020b). The three pillars of neoliberalism: Chile’s economic policy trajectory in comparative perspective. *Contemporary Politics*. 26(3).
- MADARIAGA, A., MAILLET, A. & ROZAS, J. (2021). “Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile”. *Environmental Politics*. Disponible en DOI: 10.1080/09644016.2021.1892981
- MAILLET, A. (2015). “Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados”. *Revista de Estudios Políticos*. (169).
- MAILLET, A. y CARRASCO, S. (2019). “Regulación y poder empresarial: el caso del transporte público en Santiago (2007-2017)”. *Revista de Administração Pública*. 53(5).
- MAILLET, A., FAURE, A. y CARRASCO, S. (2019). “Organizaciones ciudadanas y coproducción de las políticas públicas. Ciudadano inteligente, espacio público y la agenda de probidad en Chile (2015-2016). O. DABENE y C. LAUNAY (eds.). *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- MAGUIRE, S., HARDY, C. & LAWRENCE, T. (2004). Institutional Entrepreneurship in Emerging Fields: HIV/AIDS Treatment Advocacy in Canada. *The Academy of Management Journal*, 47.
- MAZZUCATO, M. (2013). *The Entrepreneurial State Debunking public vs. private sector myths*. New York: Anthem Press.
- MOHR, J. W. & WHITE, H. C. (2008). “How to model an institution”. *Theory and Society*. 37(5).
- MONTECINOS, E. (2020). *Centralismo y descentralización en Chile. Pasado, presente y propuestas de futuro*. Santiago: RIL Editores.
- MOYA, E., PELFINI, A. y AGUILAR, O. (2018). “Entre el miedo y la indiferencia. Las reacciones de las élites empresariales frente a las problemáticas y demandas de la Araucanía”. *Estudios Sociológicos*. 36(107).
- OSSANDÓN, J. (2012). “¿Cómo se hace un mercado? Agregue: formaciones sociales, conflictos políticos y economistas”. T. Ariztía (ed.). *Produciendo lo social: Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago: Ediciones UDP.
- OSSANDÓN, J. & URETA, S. (2019). “Problematizing markets: market failures and the government of collective concerns”. *Economy and Society*. 48(2).
- PASTER, T. (2015). “Bringing Power Back in: A Review of the Literature on the Role of Business in Welfare State Politics”. *MPiFG Discussion Papers*. 15(3).
- PÉREZ-AHUMADA, P. (2020). “Why Is It So Difficult to Reform Collective Labour Law? Associational Power and Policy Continuity in Chile in Comparative Perspective”. *Journal of Latin American Studies*. 53(1).

- PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.
- POLANYI, K. (1967). “El sistema económico como proceso institucionalizado”. M. GODELIER (ed.). *Racionalidad e irracionalidad en economía*. México D.F.: Editorial Siglo XXI.
- SCHNEIDER, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- SOLIMANO, A. (2012). *Chile and the Neoliberal Trap: The New Elites of the Super-Rich, Oligopolistic Markets, and Dual Production Structures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STREECK, W. (2011). “Las crisis del capitalismo democrático”. *New Left Review (Spanish Edition)*. (71).
- WALWEI, U. (2015). “From deregulation to re regulation: Trend reversal in German labour market institutions and its possible implications”. *IAB Working Papers*. 10.
- WHITE, H. (2008). *Identity and Control: How Social Formations Emerge*. New Jersey: Princeton University Press.

Normas

- Ley n.º 21015 “Incentiva la inclusión de personas con discapacidad al mundo laboral” (2017). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1103997 [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].
- Ley n.º 20786 “Modifica la jornada, descanso y composición de la remuneración de los trabajadores de casa particular, y prohíbe la exigencia de uniformes en lugares públicos” (2014). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1068531 [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].
- Ley n.º 20823 “Modifica el Código del Trabajo en materia de jornada laboral” (2015). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1076001 [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].
- Ley n.º 20821 “Modifica el Código del Trabajo en lo relativo a la participación de los menores en espectáculos públicos” (2015). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1076448 [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].
- Ley n.º 20949 “Modifica el Código del Trabajo para reducir el peso de las cargas de manipulación manual” (2016). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1094899 [fecha de consulta: ??].
- Ley n.º 20940 “Moderniza el sistema de relaciones laborales” (2016). Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1094436 [fecha de consulta: 17 de junio de 2021].

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL SUBNACIONAL: ¿BASTARÁ CON MÁS DERECHOS SOCIALES?

Carolina Acevedo De La Harpe

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Rodrigo Espinoza Troncoso

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales temas a discutir en el actual proceso constituyente será el debate vinculado a la desigualdad. El estallido social de octubre de 2019 reflejó con absoluta claridad las desigualdades estructurales existentes en nuestro país, siendo la demanda por mayores derechos sociales una de las principales manifestaciones expresadas durante la intensa oleada de protestas¹. Sin embargo, una de las mayores incógnitas, tiene relación con la capacidad de cumplimiento por parte del Estado en el caso que la batería de derechos sociales aumente en comparación al actual marco institucional.

Chile ha destacado en la arena internacional como un país extremadamente desigual², a pesar de crecer a un ritmo que le permite sobresalir de sus pares latinoamericanos, y se posiciona en distintas investigaciones como un Estado capaz y homogéneo³. Todos los gobiernos desde el regreso a la democracia han buscado redireccionar fondos y recursos públicos focalizando la acción estatal en las áreas más estancadas, destacan en estas áreas las reformas tributarias y las políticas sociales en materia de salud y educación. Tal como señala el PNUD⁴, una de las políticas de mayor impacto en la

¹ SOMMA, BARGSTED, DISI PAVLIC, MEDEL (2020): 1-8.

² Chile es el segundo país más desigual de la OCDE (índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias). La desigualdad de Chile es intra e interregional, los ingresos del 20% de la población más rica son diez veces mayores que los del quintil más pobre (OCDE, 2018), cifra significativamente mayor que el promedio de los países de la OCDE.

³ LUNA & SOIFER (2017); HARBERS & STEELE (2020); OTERO-BAHAMÓN (2020).

⁴ PNUD (2017).

disminución de la desigualdad de ingresos fue la reducción de la brecha de salarios entre los trabajadores de mayor y menor calificación, así como las transferencias gubernamentales dirigidas a los grupos pobres y vulnerables.

La reflexión en torno al proceso constituyente y la desigualdad social en Chile deviene de la acción infructuosa por incluir en la actual Constitución nuevos derechos sociales y cómo esto ha impactado en una desigualdad social con fuertes componentes territoriales. Ergo lo anterior, una nueva Constitución con la batería de derechos sociales que se han discutido en la arena social y política (agua, derechos humanos, salud, educación, entre otros) puede impactar sobre la desigualdad social subnacional, siempre que se consideren los entramados institucionales que hoy autolimitan este objetivo. En rigor, la pregunta que buscamos responder es: ¿Qué necesita el Estado de Chile para tener un impacto real sobre la desigualdad social a diferentes escalas territoriales?

II. DESIGUALDAD SOCIAL SUBNACIONAL: APORTES Y DISTINCIONES A LA DISCUSIÓN

La desigualdad es un tema particularmente preocupante, no solo por los aspectos éticos y morales, sino porque conlleva costos en términos de crecimiento económico⁵, democratización⁶ y conflictos sociales⁷, entre otros. Hasta hace algunos años, las investigaciones aún se centraban en la desigualdad interpersonal, en específico, la distribución desigual de ingresos entre individuos⁸, esto a pesar de que las desigualdades también se presentan en otras áreas de la vida, que son esenciales para el desarrollo⁹. Dado este escenario, la propuesta de comprender la desigualdad desde una perspectiva social y subnacional¹⁰ permitió abrir un campo próspero para manifestaciones sociales que más allá de los ingresos, reflejan disparidades en la construcción de ciudades y vidas más justas. En concreto, la desigualdad social subnacional hace referencia a resultados sociales desiguales como la esperanza de vida, mortalidad infantil, en el ámbito educativo, acceso al trabajo y a los servicios básicos, enfatizando que el territorio o el lugar donde vive una persona es determinante para explicar por qué y a qué tipo de bienes sociales se puede acceder.

La desigualdad social subnacional puede tomar múltiples categorías, ejemplos concretos se pueden encontrar en estudios en materia de salud¹¹, donde se ha utiliza-

⁵ ALESINA & RODRIK (1994).

⁶ PNUD (2004).

⁷ STEWART (2005).

⁸ BOIX (2010); STEPAN & LINZ (2011).

⁹ Véase, por ejemplo, el trabajo que ha desarrollado el índice de desarrollo humano (IDH, PNUD) por trabajar la desigualdad y pobreza de manera multidimensional.

¹⁰ STEWART (2000); LOBAO, HOOKS & TICKAMYER (2007); OTERO-BAHAMÓN (2019).

¹¹ SEN (1998); PRIBBLE (2017); GIRAUDY & PRIBBLE (2020); OTERO-BAHAMÓN (2020).

do la tasa de mortalidad infantil y maternal y el porcentaje de niños vacunados (en particular la dosis trespública¹²). Otros estudios se han concentrado en las pensiones¹³ y una línea menos explorada vincula el acceso al trabajo a la desigualdad subnacional¹⁴.

Estudios que abarcan el caso chileno ya han adelantado importantes resultados y avalan la relevancia del tema. En el área de la desigualdad social subnacional en salud se han desarrollado distintos trabajos que exponen la realidad de las comunas en Chile¹⁵. Mariana Medina y Jaime Cerda¹⁶ presentan evidencia de una interacción en escala aditiva entre el ámbito educacional de los padres y la tasa de mortalidad infantil. El trabajo descriptivo de Fernando González, Tania Alfaro y Olivia Horna-Campos¹⁷ adelanta la persistencia y leve incremento de la tasa de mortalidad infantil en ciertas comunas de la región metropolitana para el periodo 2004-2014. Por otro lado, estudios han arrojado como resultado que existe disparidad en la asignación de recursos para los distintos territorios, afectando el manejo de problemas sociales, ya sea por la falta de recursos humanos como por déficit de capacidad institucional propia de los municipios¹⁸.

En efecto, el caso de Chile es interesante, por ser país unitario y con niveles de gobernanza múltiple que afectan de forma directa en las gestiones de la desigualdad. Pero también, porque el contexto social y político ha desembocado en un profundo cuestionamiento de los resultados macroeconómicos y democracia electoral.

El análisis subnacional de los datos, permite constatar que, si bien existe un crecimiento económico sostenido y la consolidación de la democracia han ido de la mano con una caída de la desigualdad en los ingresos y de la pobreza en la arena nacional.

Estos resultados no se ven reflejados cuando trasladamos el estudio de la desigualdad social al plano subnacional. Por ende, sostenemos que el debate constitucional sobre los derechos sociales debe estar enfocado en las desigualdades sociales subnacionales, sobre todo en el ámbito de las prerrogativas constitucionales de las autoridades subnacionales junto con una mayor descentralización fiscal, transformando la mirada centralista existente en la actual Constitución por una que problematice la desigualdad desde los territorios.

¹² GIRAUDY & PRIBBLE (2018).

¹³ PRIBBLE (2013) y NIEDZWIECKI (2018).

¹⁴ VAN DIJK *et al.* (2020).

¹⁵ MEDINA y CERDA (2010); GONZALEZ, ALFARO y HORNA-CAMPOS (2020), entre otros.

¹⁶ MEDINA y CERDA (2010).

¹⁷ GONZÁLEZ, ALFARO y HORNA-CAMPOS (2020).

¹⁸ VALDIVIESO & ANDERSSON (2017); VALDIVIESO (2017); MONTECINO y DÍAZ (2018).

III. ANÁLISIS DE LA DESIGUALDAD SOCIAL SUBNACIONAL EN CHILE Y PROPUESTAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

La presente sección tiene como objetivo, mediante un análisis diacrónico, la exploración de la desigualdad social subnacional en salud en el país. Para ello se replicará el índice desarrollado por Silvia Otero-Bahamón¹⁹, considerando la desigualdad social en salud mediante la tasa de mortalidad infantil (TMI), medida que es observada en todas las comunas de Chile para el periodo 1990-2017. Este índice nos permitirá comparar la desigualdad social subnacional (comunas) en salud que cada región presenta en un tramo de casi veinte años. El foco de Silvia Otero-Bahamón²⁰ es superar las limitaciones que tienen índices como el Gini y ofrece una solución basada en la brecha y dispersión, posibilidad que permite comprar no solo casos extremos, sino cómo fluctúan en torno a la media.

Tomando como piedra angular este enfoque, la tabla 1 sintetiza la evolución de la desigualdad subnacional entre la Región Metropolitana y el resto de las regiones del país entre 1990 a 2017. A modo general, se observan importantes diferencias. Esto nos conduce a que el debate acerca de la desigualdad en la nueva Constitución no debe enfocarse en más derechos sociales, sino, también, en una redistribución del poder, sobre todo pensar en una mayor descentralización fiscal y dejar atrás el marcado hiperpresidencialismo, que concentra como prerrogativa exclusiva el manejo presupuestario de la nación.

Tabla 1
Índice desigualdad subnacional
Región Metropolitana y promedio del resto de regiones
(1990-2017)

| | 1990-1993 | 1994-1997 | 1998-2001 | 2002-2005 | 2006-2009 | 2010-2013 | 2014-2017 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Promedio Región Metropolitana | 2,0 | 1,1 | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 1,4 | 1,1 |
| Promedio regiones | 7,3 | 5,6 | 6,9 | 4,4 | 4,5 | 8,8 | 8,3 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OTERO-BAHAMÓN (2020).

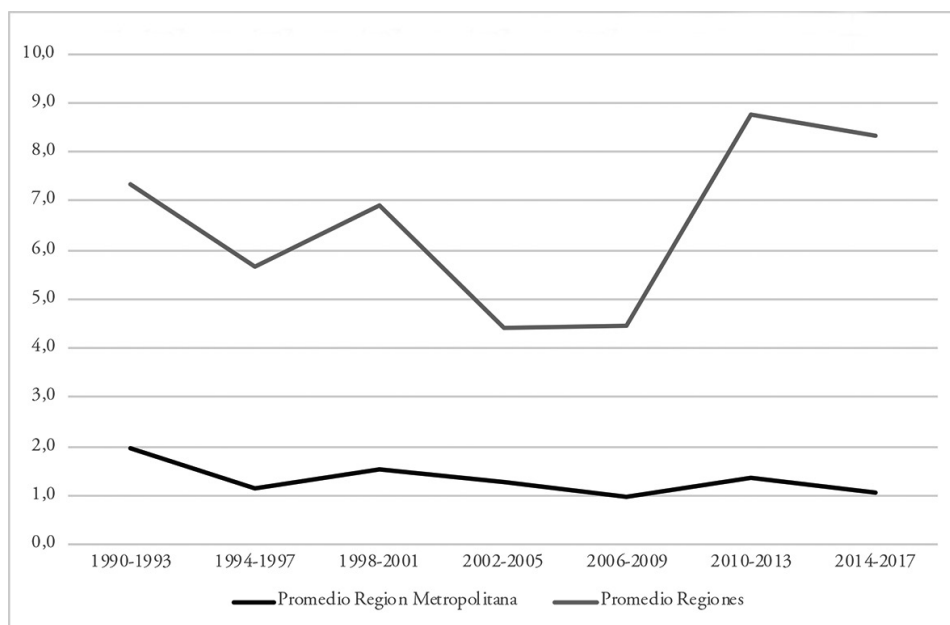
Los datos de la tabla 1 confirman lo señalado en la introducción, ya que Chile, pese a ser una de las democracias más estables de América Latina, y a pesar de que los niveles de desigualdad económica han disminuido con el paso de los años, en el ámbito subnacional hay diferencias pronunciadas. Incluso, si se toma como apoyo el

¹⁹ OTERO-BAHAMÓN (2019).

²⁰ *Ibid.*

gráfico 1, se aprecia que la brecha entre Santiago y el promedio del resto de regiones es mayor entre los años 2010-2017 en comparación a 1990-1993. De hecho, para el caso de la Región Metropolitana la desigualdad ha logrado reducirse a la mitad (2,0 en 1990-1993 a 1,1 para el periodo 2014-2017), mientras que el promedio de las regiones ha fluctuado en alzas y bajas, con un leve aumento de 1,0 puntos en el mismo lapso. Estas cifras deben llevarnos a repensar la desigualdad con una mirada menos centralista, social y territorial a la hora de adoptar políticas públicas dentro del país.

Gráfico 1
Evolución de la desigualdad subnacional
(1990-2017)



Fuente: elaboración propia sobre la base de OTERO-BAHAMÓN (2019).

La desigualdad subnacional en salud se vuelve mucho más preocupante cuando el análisis lo trasladamos a las diferencias entre la Región Metropolitana y las regiones extremas del país. Por regiones extremas se entenderán las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Aysén y de Magallanes, cuyos datos se encuentran contenidos en la tabla 2. Como podemos observar, la diferencia entre Santiago y las regiones extremas es mucho más pronunciada. Las zonas extremas presentan un índice de desigualdad social subnacional en salud que fluctúa entre ocho a diez veces más, es decir, las regiones más apartadas requieren un tratamiento mucho más especial a la hora de elaborar políticas públicas con miras a reducir las desigualdades.

Tabla 2
Índice desigualdad subnacional en salud
Región Metropolitana y extremas
(1990-2017)

| Región | 1990-1993 | 1994-1997 | 1998-2001 | 2002-2005 | 2006-2009 | 2010-2013 | 2014-2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| De Arica y Parinacota | | | | | 5,0 | 6,1 | 36,7 |
| De Tarapacá | 17,6 | 17,9 | 11,0 | 8,4 | 3,9 | 64,1 | 14,8 |
| De Los Lagos | 4,8 | 3,3 | 6,1 | 4,8 | 5,7 | 6,6 | 5,9 |
| De Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo | 10,0 | 11,3 | 30,8 | 5,8 | 16,7 | 7,6 | 20,6 |
| Metropolitana | 2,0 | 1,1 | 1,5 | 1,3 | 1,0 | 1,4 | 1,1 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de índice de OTERO-BAHAMÓN (2019).

En síntesis, se observa que tras el retorno a la democracia existen profundas desigualdades cuando el campo de observación se traslada al ámbito subnacional. Como principales hallazgos, se puede señalar que la brecha de desigualdad subnacional en salud entre Santiago versus regiones es significativa, haciéndose mucho más pronunciada si comparamos a la Región Metropolitana con las regiones extremas del país.

Por ende, el debate constitucional sobre derechos sociales y desigualdad debe estar enfocado en una visión descentralizada, que otorgue un prisma relevante al lugar, a los territorios. Bajo esta premisa, la redistribución del poder política pensando en prerrogativas constitucionales y también en una distribución más equitativa en materia de recursos públicos, elementos que serán abordados a continuación.

IV. PROPUESTAS PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Para la nueva Constitución proponemos que no solo es importante la ampliación de la batería de derechos sociales, sino, también cambios en la forma de hacerlos efectivos. Sobre este punto, nuestra propuesta apunta a complementar la estructura de derechos sociales con una mejor distribución del poder político, pensando especialmente en una mayor descentralización del gasto fiscal. Para tratar este tema se tocarán dos puntos centrales: el hiperpresidencialismo y la asignación actual de recursos vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). La actual Constitución ampara la existencia de un régimen presidencial, el cual ha sido tildado por la literatura como un sistema hiperpresidencialista, pero con presidentes moderados²¹. Dentro de las lógicas de este marcado presidencialismo, se encuentra la denominada iniciativa legislativa exclusiva, destacando el presupuesto nacional, el que solo puede ser presentado por el Ejecutivo,

²¹ SIAVELIS (2002).

mientras que el Congreso tiene como alternativas mantener o reducir los montos, pero no generar aumentos en el mismo. Complementariamente al estar el Congreso impedido de presentar proyectos de ley que impliquen gasto público, el espacio de acción para llevar adelante proyectos de ley que tengan impactos en sus distritos se reduce, debilitando el vínculo entre congresistas y sus representados²², sumado a dejar la destinación de los recursos públicos en la voluntad del gobierno de turno, perdiéndose la mirada sobre la realidad y contexto de cada una de las regiones que componen el país.

Los gobiernos regionales mediante las elecciones de sus gobernadores a partir de 2021 han logrado consolidar a plenitud la descentralización política. Pese a esto, la figura del Gobernador Regional puede verse debilitada, ya que en la actualidad los gobiernos regionales no cuentan con autonomía presupuestaria, siendo este el principal desafío en la materia para romper con el centralismo en la toma de decisiones. Junto con aquello, el debate sobre el régimen de gobierno será central, ya que un sistema parlamentario podría conducirnos a una mejor distribución del poder. En el caso que persista como opción por defecto el sistema presidencial, es fundamental la reducción de los poderes en materia de iniciativa exclusiva, sobre todo pensando en la elaboración del presupuesto nacional.

Relacionado con el punto anterior, la tabla 3 ilustra la asignación presupuestaria vía Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) entre los años 2018 a 2020. Los datos reportados dan cuenta de la enorme brecha de aportes recibidos para la Región Metropolitana en comparación al promedio regional, siendo alarmante la trayectoria en cuanto a la asignación presupuestaria, dado que para el año 2020 el aporte promedio a las regiones sufrió una caída de un 9%, mientras que en la Región Metropolitana hubo un aumento de aproximadamente un 8%.

Tabla 3
Aportes FNDR (en miles de pesos)
(2018-2020)

| Año | Promedio regiones | Total Región Metropolitana |
|------|-------------------|----------------------------|
| 2018 | 64 105 521 | 95 962 294 |
| 2019 | 64 425 774 | 112 399 901 |
| 2020 | 58 004 201 | 121 852 147 |

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Este escenario es alarmante, el que, sin lugar a duda, puede contribuir a la reproducción de desigualdades en el plano subnacional si esta estructura de gasto se mantiene en el tiempo. Asimismo, la imposibilidad de establecer impuestos regionales y los constreñimientos en materia de los marcos presupuestarios determinados por el Ministerio de Hacienda, reducen la libertad de acción de los gobiernos regionales en

²² PALANZA y ESPINOZA (2017).

cuanto a la discrecionalidad que tienen para recaudar recursos frescos o de autonomía frente las decisiones presupuestarias emanadas desde el gobierno central.

V. CONCLUSIONES

El debate vinculado a la desigualdad social subnacional no debe estar centrado única y exclusivamente en cómo ampliar los derechos sociales para subsanar deudas históricas con la ciudadanía. El debate debe girar en torno a cómo se compone el territorio, cómo aplicar política social efectiva y cuáles son las prerrogativas político-institucionales que se deben discutir dentro del proyecto nueva Constitución. Lo anterior, debe estar en la misma línea de importancia sobre cómo desplegar recursos en el territorio, cuándo y a qué regiones focalizar los esfuerzos, para que las diferencias logren ser subsanadas. Siendo el punto central los derechos sociales y su vinculación con la distribución del poder político y la descentralización fiscal.

En otras palabras, si el debate constitucional se focaliza en el papel del Estado y los derechos sociales, se estará perdiendo de vista los elementos que hacen operativos la puesta en práctica de estos derechos, por lo que debe existir una mirada y una discusión basada también en la configuración de la denominada “sala de máquinas de la Constitución”²³ mirando dentro de Chile y los promedios nacionales. Caso contrario, la batería de derechos sociales contenidas en la nueva Carta Fundamental podría ser nada más que una declaración de buenas intenciones o contenedores vacíos con escasa posibilidad de cumplimiento y sin efectos sobre la desigualdad social subnacional, generando una importante desilusión en la ciudadanía ante las altas expectativas que existen sobre el actual proceso constituyente.

REFERENCIAS

- ALESINA, A. & RODRIK, D. (1994). “Distributive Politics and Economic Growth”. *The Quarterly Journal of Economics*. 109(2): 465-490. DOI:10.2307/2118470 [fecha de consulta: 10 de octubre de 2020].
- BOIX, C. (2010). “Origins and persistence of economic inequality”. *Annual Review Political Science*. 13(1): 489-516.
- GARGARELLA, R. (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. New York: Oxford University Press.
- GIRAUDY, A. & PRIBBLE, J. (2018). “Rethinking Measures of Democracy and Welfare State Universalism: Lessons from Subnational Research”. *Regional and Federal Studies*. 29, 2: 135-163.

²³ GARGARELLA (2013).

- GIRAUDY, A. & PRIBBLE, J. (2020). "Territorial Inequality in Health Service Delivery: Lessons from Latin America's Federations". *Latin American Politics and Society*. 62(3): 19-43. <http://doi.org/10.1017/lap.2020.5> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- GONZÁLEZ, F., ALFARO, T. y HORNA-CAMPOS, O. (2020). "Mortalidad Infantil en las comunas de la Región Metropolitana, periodo 2005-2014". *Revista Chilena de Pediatría*. 91(1): 34-45. Epub disponible en <https://dx.doi.org/10.32641/rchped.v91i1.1205> [fecha de consulta: 11 de marzo de 2020].
- HARBERS, I. & STEELE, A. (2020). "Subnational Variation Across States: A Typology and Research Agenda". *Latin American Politics and Society*. 62(3): 1-18. <http://doi.org/10.1017/lap.2020.4> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2020].
- KAEMPFFER., A. y MEDINA, E. (2006). "Mortalidad infantil reciente en Chile: Éxitos y desafíos". *Revista Chilena de Pediatría*. 77(5): 492-500. <https://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062006000500007> [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2020].
- LOBAO, L., HOOKS, G. & TICKAMYER, A. (2007). *The Sociology of Spatial Inequality*. Albany: State University of New York Press.
- LUNA, J. & SOIFER, H. (2017). "Capturing subnational variation in state capacity: A survey-based approach". *American Behavioral Scientist*. 61(8): 887-907.
- MCGUIRE, J. (2010). "Political Factors and Health Outcomes: Insight from Argentina's Provinces". Human development research paper. United Nations Human Development Program. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdrp_2010_25.pdf [fecha de consulta: 19 de noviembre de 2020].
- MEDINA, M. y CERDA, J. (2010). "Nivel de educación parental y mortalidad infantil". *Revista Chilena de Pediatría*, 81(3): 228-233. <https://dx.doi.org/10.4067/S0370-4106201000300005> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- MONTECINOS, E. y DÍAZ, G. (2018). "Gobernanza y disparidad de la inversión pública El caso de Los Ríos, Chile". *Cuadernos del CENDES*. Año 35. N.º 98.
- NIEDZWIECKI, S. (2018). *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO OCDE. 2018. *Estudios económicos de la OCDE Chile 2018*. Santiago.
- OTERO-BAHAMÓN, S. (2019). "Subnational Inequality in Latin America: Empirical and theoretical implications of moving beyond interpersonal inequality". *Studies in Comparative International Development*. 54(2): 185-209.
- OTERO-BAHAMÓN, S. (2020). "Place-Sensitive Policies in the Provision of Subnational Public Goods in Colombia". *Latin American Politics and Society*. 62: 94-122.
- PALANZA, V. y ESPINOZA, R. (2017). "El locus del Congreso en el sistema político chileno". J. P. LUNA y R. MARDONES (eds.). *La columna vertebral fracturada: Revisitando Intermedios políticos en Chile*. Santiago: RIL Editores: 283-308.
- PRIBBLE, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- PRIBBLE, J. (2017). "Chile's Elites Face Demands for Reform". *Current History*. 116, No. 787: 49-54.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD. 2017. *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD.

- SIAVELIS, P. (2002). "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile". S. MORGENSTERN & B. NACIFF (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press: 79-113.
- SOMMA, N.; BARGSTED, M.; DISI PAVLIC, R. & MEDEL, R. (2020). "No water in the oasis: the Chilean Spring of 2019-2020". *Social Movement Studies*: 1-8.
- STEPAN, A. & LINZ, J. (2011). "Comparative perspectives on inequality and the quality of democracy in the United States". *Perspect Politics*. 9(4): 841-856.
- STEWART, F. (2000). "Crisis Prevention: Tackling Horizontal Inequalities". *Oxford Development Studies*. 28(3): 245-62. Disponible en <https://doi.org/10.1080/713688319> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- STEWART, F. (2005). "Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. In: Wider Perspectives on Global Development". *Studies in Development Economics and Policy*. Disponible en https://doi.org/10.1057/9780230501850_5 [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- VALDIVIESO, P. (2017). "Municipal Governance, Environmental Management and Disaster Risk Reduction in Chile". *Bulletin of Latin American Research*, 36: 440-458. <https://doi.org/10.1111/blar.12595> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].
- VALDIVIESO, P. & ANDERSSON, K. P. (2017). "Local Politics of Environmental Disaster Risk Management: Institutional Analysis and Lessons From Chile". *The Journal of Environment & Development*. 26(1): 51-81. <https://doi.org/10.1177/1070496516685369> [fecha de consulta: 20 de noviembre de 2020].

ARAUCANÍA EN PAUTA:
MÁS ALLÁ DEL DERECHO A VIVIR
EN UN AMBIENTE LIBRE DE CONTAMINACIÓN

Patricia E. Oliveira Martins

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Claudia Quezada Garrido

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Es lamentable afirmar que los problemas de contaminación medioambiental en Chile tienen estrecha relación con las variadas actividades económicas desarrolladas en la actualidad, afectando de forma directa el suelo, el agua y el aire por todo el territorio nacional. Se puede destacar, en un mapa mental, las principales divisiones del desarrollo económico chileno, siendo el Norte Grande y parte del Norte Chico la industria minera impactando el aire debido al SO₂ y material particulado, además el agua y el suelo, siendo profundamente afectados debido a afluentes líquidos que contienen metales pesados y ácidos. Siguiendo el mapa mental, está la zona central, con un tema tan histórico y latente como sea posible, se destaca el uso exorbitante de agua para la producción agrícola y agroquímicos, valiéndose del artículo 24 de la Constitución Política de Chile que declara: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”, por lo que el uso y goce del agua se transforman en un derecho real. Continuando el recorrido mental, se contemplan las zonas sur y austral de Chile, donde se prepondera el monocultivo de las forestales, además de las características actividades agrícola y ganadera, finalizando con la industria acuícola. Cerrando este recorrido mental, vale considerar un ‘epílogo’ con la preocupante deforestación del bosque nativo desde la zona central hasta la zona austral nacional.

Manipulando una lupa imaginaria, situando en la Novena Región, La Araucanía es el inicio de la parte sur de Chile. Se puede encontrar entre toda la riqueza vegetativa, algunos volcanes con espesos glaciares en sus cumbres, perteneciendo a un paisaje natural donde, además, se contemplan ríos y lagos. Siendo una región que sobrepasa con creces las doscientas especies de vertebrados terrestres, posee una zona costera rica en fauna nativa, albergando grandes humedales, que contribuyen al ecosistema con más de cien especies de avifauna.

Criastían Rodríguez y Roberto Moreno¹ presentaron un detallado estudio reflexivo histórico de ‘las relaciones entre sociedades diversas que lograron unirse alcanzando un sincretismo cultural que debiera ser entendido como el sello de la Araucanía’. La construcción del territorio de la Araucanía es el resultado de la interacción de múltiples factores políticos, sociales, religiosos y económicos que han dejado un testimonio que hoy se manifiesta como el legado necesario para comprender aquella aventura de poblar extensos territorios y reducir a poblaciones indígenas. Esto nos permite acercarnos a la comprensión de la diversidad, recogiendo una estrecha relación entre sujeto y naturaleza. De esta manera, a la cosmovisión mapuche, tan simbólica, se sumó más tarde la presencia hispánica en el proceso urbano, llegando, posteriormente, desde Europa, suizos, alemanes, franceses, italianos, españoles, ingleses entre otros, quienes intercambiarán sus tradiciones, valores y anhelos con los habitantes de estas tierras.

Nelson Morales² resumió de forma clara y explicativa el problema de contaminación ambiental en la Araucanía, exponiendo que la región se ha caracterizado durante el siglo XX por presentar un valioso patrimonio natural que las distintas actividades económicas de pequeños y grandes productores silvo-agropecuarios han degradado, llevando a especies nativas al borde de la extinción y provocando daños irremediables en los ecosistemas. De este modo, se puede señalar algunos de los principales problemas medioambientales que afectan a los distintos ecosistemas en la Araucanía, los que se encuentran asociados a los siguientes ámbitos:

- Degradación de los suelos a causa de la sobre explotación por las actividades agroforestales, las que han erosionado, acidificado y empobrecido los suelos desde el proceso de ocupación de la IX Región durante la segunda mitad del siglo XIX, e intensificándose por los procesos productivos durante el siglo XX.
- Sobrecarga de rellenos sanitarios y aún existentes vertederos (basurales), lo que ha contaminado el suelo y los cursos de agua (superficiales y subterráneos) a causa de los líquidos percolados de diversos residuos químicos y biológicos depositados en los espacios mencionados. Sumado a ello, la presencia de terrenos utilizados como basurales ilegales, no regulados por el Servicio de Salud.
- Contaminación provocada por aguas servidas domésticas urbanas sin tratamiento, degradan los ecosistemas acuáticos (ríos, lagos y mar), y diezmando la flora y fauna nativa.
- Crecimiento desmedido de ciudades otrora pequeñas e intermedias, lo que ha provocado la reducción de terrenos con suelos cultivables de buena calidad, el aumento de desechos domiciliarios sólidos y aumento de humo desde chimeneas debido al uso de leña como elemento de calefacción, agravado por la

¹ RODRÍGUEZ y MORENO (2016): 397-414.

² MORALES (2018).

excesiva humedad de la leña empleada; situación que aumenta la densidad de micropartículas en suspensión.

- Reducción y degradación de los bosques nativos, por actividades silvo-agropecuarias y, desde la segunda mitad del siglo XX, por la intensiva actividad forestal monoproduktivas de especies exóticas. Esto ha llevado a la casi destrucción de grandes áreas de bosques nativos.
- Contaminación de alimentos y cursos de agua, provocada por el empleo de agroquímicos y fertilizantes con el fin de aumentar la producción, situación que ha dañado a pequeños productores y campesinos. Además, los productos agroquímicos empleados generan daño a múltiples especies silvestres (animales y vegetales), reduciendo la biodiversidad nativa.

Desde que se estableció y fue llevado a cabo el plebiscito nacional, el 25 de octubre de 2020, chilenos y chilenas decidieron que se redacte una nueva Constitución, siendo órgano redactor escogido para esta tarea la Convención Constitucional, la cual debe estar compuesta por ciento cincuenta y cinco representantes, mitad hombres y mujeres, a través de elección directa, sin participación de representantes del Congreso. Luego de esto, gran cantidad de conversatorios y cabildos fueron celebrados por todo el territorio nacional, planteando diferentes temáticas de derechos, especialmente sociales como: educación, salud, seguridad social, vivienda, pueblos originarios, equidad de género y, por último, pero no menos importante, el ambiente.

“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” es el texto que inicia el 8° párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de Chile, promulgada en 1980, este viene seguido de: “Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”. Manteniendo la lupa imaginaria en la Araucanía y provisto de conocimientos previos sobre las condiciones medioambientales históricas en esta región, no hace falta muchos segundos para concluir que en reiteradas veces y de diferentes formas se ha infringido este artículo de la Carta Magna. Por otro lado, algo más posee este párrafo y se refiere a las medidas que se deben tomar cuando no se cumple lo anterior, siendo redactado de la siguiente forma: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

Con el pensamiento puesto en el único párrafo escrito sobre el ambiente en la *Constitución Política de Chile* y la primera ley promulgada sobre las bases generales del ambiente³, a puertas de una nueva Carta Magna se enciende una luz de esperanza donde a través de la Asamblea Constituyente, representantes del mundo académico nacional puedan cooperar para que acciones concretas de cuidado y atención con el ambiente, salgan de los archivadores y estampen las propuestas constitucionales de Chile. Sin permitir que lo urgente sobrepase a lo importante, es mandatorio avanzar hacia una

³ Ley n.º 19300.

Constitución ecológica y sustentable. La actual abarca temáticas significativas del sistema jurídico-nacional, siendo un documento con énfasis político y social, englobando los ideales de la organización política, suponiendo, con ello, garantizar la convivencia pacífica, sin embargo, la temática medioambiental definitivamente está al debe.

Un interesante y llamativo punto de vista expuesto por Greenpeace, enfatiza:

“La Constitución de 1980 levanta y refuerza un modelo de desarrollo económico basado en la sobreexplotación de los componentes naturales que integran el territorio nacional. Esta cuestión puede parecer abstracta pero no lo es, la mayor parte de las chilenas y chilenos respira aire contaminado, el agua se encuentra entregada a privados sin ninguna protección al carácter de bien común, exponiendo a miles de ciudadanos y ciudadanas a tener que recibir agua comprada por el Estado en camiones aljibes, o que existe una moratoria para cultivar salmones en dos regiones porque las condiciones de explotación pusieron en peligro la sanidad y la vida de uno los mares más prístinos del mundo”⁴.

El pensamiento anterior nos lleva a considerar la necesidad de la protección de la naturaleza, la responsabilidad en el tratamiento de la emergencia climática, ecológica y el derecho a incidir, informar y participar en las decisiones que afectan a todos, en todos los niveles.

Docentes e investigadores de la Araucanía han estado participando de forma activa y constante a través de pautas investigativas, mediadoras e, incluso, expositoras sobre diagnósticos, desarrollo y acciones concretas a las autoridades gubernamentales para contribuir a la toma de decisiones en las políticas públicas. Estas iniciativas, si fuesen ejecutadas de forma completa, serían verdaderos puntos de inflexión, mejorando considerablemente todo el escenario actual.

Sara Barrios y colaboradores⁵ presentaron el perfil de consulta por enfermedades respiratorias en los niños menores de cinco años y su correlación con los fenómenos críticos de contaminación atmosférica en consultas por Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) en dos centros de salud de la ciudad de Temuco. En los resultados se observaron diferencias significativas que permitieron afirmar que en los periodos de contaminación atmosférica, se generaba un aumento en las consultas por IRA, en consultorios. Además, la investigación mostró que existe relación entre eventos de contaminación atmosférica e IRA, haciéndose necesario la conformación un sistema de vigilancia epidemiológica, capaz de generar información para definir la relación entre concentración de contaminantes y daños a la salud, además de establecer niveles de alerta, siendo la enfermera uno de los profesionales que debiese participar en los grupos multidisciplinarios. Esta investigación fue realizada en los centros de atención

⁴ GREENPEACE (2020).

⁵ BARRIOS, PEÑA-CORTÉS y OSSES (2004): 21-29.

primaria Santa Rosa y Amanecer de la ciudad de Temuco con el universo de 6285 menores. Debido a los escasos y muy demandados recursos financieros municipales, esta iniciativa no pudo ejecutarse y, hasta hoy, en las consultas por enfermedades respiratorias en todos los centros de atención primaria de Temuco y la Araucanía no se han implementado lo que sugirió este estudio.

En otro ámbito, Jhoselyn Gädicke y sus colaboradores⁶ evaluaron las percepciones medioambientales en estudiantes de enseñanza media de la capital de La Araucanía. Considerando el objetivo del trabajo de investigación, la encuesta de percepción ambiental aplicada en estudiantes de enseñanza media evidenció tres ítems desarrollados en adolescentes:

- (1) conocimiento,
- (2) preocupación y
- (3) intención en torno a problemas medioambientales.

De esta manera, estudiantes manifestaron un alto nivel de conocimiento en la gravedad de ciertos problemas ambientales. Sin embargo, demostraron un papel pasivo para subsanar dichos problemas. Asimismo, evidencian una alta preocupación por problemas medioambientales en el ámbito global. Por último, los resultados sugirieron una tendencia a la intención por parte de estudiantes de llevar a cabo acciones proambientalistas y, en menor grado, el haber realizado tales acciones. Si bien estudiantes de enseñanza media muestran conocimiento en torno a problemas ambientales, y los perciben como graves para la naturaleza y el hombre, su papel activo en la disminución de dichos problemas parece no producir efectos en la naturaleza. El estudio sugirió la implementación de educación ambiental en colegios, donde se les integre, sin diferencia de género, en la búsqueda de la solución a situaciones medioambientales de menor a mayor envergadura. Esto, considerando la participación no solo del establecimiento educacional, sino, también, de la comunidad, organismos gubernamentales y empresariales, los que permitirían dar una visión más local que global de problemas ambientales.

El estudio anterior demuestra una acción muy acertada sobre qué se debe hacer para mitigar e, incluso, terminar definitivamente con los problemas ambientales: educar a las generaciones futuras y enseñar, desde temprana edad, los verdaderos valores medioambientales. Por años se ha enfrentado la dura realidad del descaso junto con las ambiciones profesionales egocéntricas de las antiguas y las actuales generaciones de hombres y mujeres. Tarde ha sido el despertar de la humanidad sobre las consecuencias de la prometedor “Revolución Industrial”. En un tibio Eco Rio 92 se visualizó, por primera vez, de forma global y masiva, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, cuyo objetivo era establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, tratando los temas

⁶ GÄDICKE, IBARRA & OSSES (2017): 107-121.

del ambiente y desarrollo sostenible. Desde Eco Rio 92 en 1992 hasta el COP 25 en 2019, se han ido introduciendo nuevos elementos en la arquitectura internacional de las negociaciones sobre el cambio climático. Dichos elementos permiten afrontar retos concretos como la financiación de la mitigación y la adaptación al cambio climático o la transferencia tecnológica.

Es de conocimiento general que la IX Región es la región con mayores niveles de pobreza del país. De acuerdo con la encuesta CASEN 2015, 23,6% de la población se encuentra en situación de pobreza por ingresos, frente a un 11,6% en el ámbito país. Esta situación tiene un fuerte componente territorial: la pobreza por ingresos en las zonas rurales alcanza el 34,1%. Por otro lado, presenta, asimismo, la tasa más alta de población indígena (31,7%), de los cuales un 33,9% se encuentra en situación de pobreza por ingresos. Entre sus principales ocupaciones económicas se encuentran: la agricultura, 19,1%; comercio, 16,6% y construcción, 10,1%⁷. Sin embargo, La Araucanía no está ajena a los acontecimientos y acciones ejecutadas en estos eventos medioambientales globales. Las universidades establecidas han invertido esfuerzos y altos montos monetarios para llevar a la población, a través de recursos digitales y tecnológicos, todas las actividades celebradas, teniendo, las redes sociales, un papel protagónico en estas jornadas.

A raíz de los datos estadísticos presentados anteriormente y considerando la condición socioeconómica de la población, Diego Sandoval y Georg Unger⁸ presentaron el problema del reconocimiento en el conflicto socioambiental por vertederos públicos en la Araucanía. Plantearon, como eje de reflexión, el problema del reconocimiento en el análisis del conflicto socioambiental generado por vertederos públicos en la IX Región. A partir de un examen de caso que aquejaba a vecinos del vertedero Boyeco de Temuco buscaron dar cuenta de cómo se veía afectada la integridad de las personas, y —con ello— las condiciones básicas para la autorrealización práctica de quienes sufren esta forma de menosprecio. Sostuvieron que el reconocimiento, interpretado hermenéuticamente como lucha por la integridad individual y comunitaria, obligó a repensar el problema de la oposición al conflicto; lo central del análisis no fue el quién, contra quién del conflicto, sino cómo se estructuran de forma psicosocial las posturas de los individuos frente a una multiplicidad de efectos producidos por la presencia del basural. Siendo las perturbaciones sobre la economía local y algunos aspectos sobre la salud humana la cara más visible del perjuicio; el estudio indicó que existen áreas del conocimiento social —relativas al conflicto socioambiental— que han sido poco tratadas y que es necesario abordar en futuras aproximaciones al conflicto que aqueja no solo a Boyeco, sino a aquellas comunidades que enfrentan problemas similares, producto de la presencia de proyectos de alto impacto territorial que, conforme crece la población, amenazan de una forma cada vez más evidente.

⁷ RIMISP CHILE (2018).

⁸ SANDOVAL y UNGER (2017): 83-106.

Por todo lo anterior y otros antecedentes más, relacionados con los constantes esfuerzos y, por qué no decirlo, batallas campales entre las escasas y poco sancionatorias normativas regulatorias medioambientales (con base en la actual *Constitución Política de Chile*) y los pequeños y grandes productores silvo-agropecuarios de la región, es que se hace mandatorio estampar en la nueva Carta Magna, directrices claras y ricas en detalles sobre el verdadero fin de “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”. La Araucanía es un lugar de ricos y únicos recursos naturales y su población merece ser escuchada, además de ser beneficiada con artículos exclusivos en la nueva Constitución.

REFERENCIAS

- BARRIOS, S.; PEÑA-CORTÉS, F. y OSSES, S. (2004). “Efectos de la contaminación atmosférica por material particulado en las enfermedades respiratorias agudas en menores de 5 años”. *Ciencia y Enfermería*. 10(2).
- GÄDICKE, J.; IBARRA P. & OSSES S. (2017). “Evaluation of environmental perceptions in high school students of Temuco city, Región de La Araucanía”. *Estudios pedagógicos*. 43(1).
- GREENPEACE (2020). “Día Nacional del Medioambiente: Los problemas ambientales que visibilizó la pandemia. *Araucanía Noticias*, periódico digital. Disponible en <https://araucanianoticias.cl/2020/da-nacional-del-medioambiente-los-problemas-ambientales-que-visibiliz-la-pandemia/1001189968> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2021].
- MORALES, N. (2018). “Contaminación ambiental en la Araucanía durante el siglo XX”. *La Ventana Ciudadana*, periódico digital. Disponible en <https://laventanaciudadana.cl/contaminacion-ambiental-en-la-araucania-durante-el-siglo-xx/> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2021].
- RIMISP CHILE (2018). *Informe territorial funcional: Curacautín Región de La Araucanía. Programa de Innovación Social para la Superación de la Pobreza Financiado por la Corporación de Fomento de la Producción de la Agencia del Gobierno de Chile*. Santiago: CORFO.
- RODRÍGUEZ, C. y MORENO, R. (2016). “Turismo cultural en La Araucanía (Chile): Una ruta entre lo etéreo y lo material”. *International Journal of Scientific Management Tourism*. 2(2).
- SANDOVAL, D. y UNGER, G. (2017). “El problema del reconocimiento en el conflicto socio-ambiental por vertederos públicos en la Araucanía, Chile”. *Revista Liminal. Escritos sobre Psicología y Sociedad*. 6(11).

Normas

- Ley n.º 19300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; Secretaría General de la Presidencia. Promulgada el 1 de marzo de 1994 y publicada el 9 de marzo de 1994. Última versión: 23 de enero de 2020. Última modificación: 23 de enero de 2020. Ley n.º 21202, Materias: Medio Ambiente, Protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales.

TERCERA PARTE:
EQUIDAD EDUCATIVA E INTERCULTURALIDAD

LENGUAS INDÍGENAS EN CHILE Y PROCESO CONSTITUYENTE

Fernando Wittig González

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Arturo Hernández Sallés

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

El escenario que plantea la redacción de una nueva Constitución para el país implica un nuevo marco de relaciones entre las instituciones del Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional en su conjunto. El espacio de participación política logrado por el movimiento indígena y la demanda ciudadana por una constitución plurinacional generan un escenario proclive para evaluar el estatus sociopolítico de las lenguas indígenas en el plano jurídico y, en consecuencia, redefinir el papel del Estado en este ámbito.

En las páginas que siguen nos proponemos aportar elementos a la discusión que se dará en el marco del proceso constituyente. Lo hacemos desde un ámbito disciplinar específico –la sociolingüística– y movilizamos experiencias acumuladas en distintos momentos de lo que podríamos denominar la historia reciente de las políticas lingüísticas en Chile. Una historia que ha estado marcada por tibios avances en las políticas públicas de las últimas décadas y el urgente llamado que, tanto las propias comunidades como la sociedad civil hacen a las instituciones del Estado para que asuma un papel más activo y comprometido en el resguardo de la diversidad lingüístico-cultural presente en el país.

En ese sentido, asumimos como punto de partida que la continuidad, desarrollo y visibilización de las lenguas necesita, entre otros puntos, superar los gestos simbólicos como decretos de oficialización en el ámbito local o los protocolos de uso en actos oficiales; trascender el enfoque sectorial de las políticas públicas en esta materia, centradas en el ámbito escolar y, en definitiva, avanzar hacia un marco de políticas lingüísticas

multinivel¹ que apunte a una revitalización efectiva de las lenguas indígenas, atendiendo a las especificidades propias de cada caso.

Dado el carácter mismo del texto, realizaremos, en primer lugar, una mirada a las políticas que el Estado chileno ha tenido en relación con las lenguas indígenas como, asimismo, el protagonismo de la academia y de los propios miembros de los pueblos en esta materia. Luego, presentamos una apretada referencia a la situación de vitalidad de las diversas lenguas indígenas en Chile. El texto desemboca en el planteamiento de algunas preguntas y líneas reflexivas básicas que debieran formar parte de la discusión en el marco del desarrollo del proceso constituyente.

II. POLÍTICAS DE ESTADO EN RELACIÓN CON LAS LENGUAS INDÍGENAS

Un rápido repaso de las políticas que ha tenido el país respecto de las lenguas indígenas nos permite reconocer escenarios muy distintos por lo que es posible realizar una mirada contrastiva entre tres principales momentos.

Desde la conformación de la república se planteó la idea de un estado unitario, uno de cuyos elementos de unidad era precisamente el uso de una sola lengua: el castellano. Así, entonces, todo aquel que participara de la vida pública de la nación estaba obligado a aprender y manejar dicha lengua. Más aún, el modelo educacional chileno fue, sin duda, integracionista y homogeneizador. Se instaló así un proceso de castellanización forzada que despreció e invisibilizó el valor y la riqueza lingüístico-cultural de otros pueblos².

A partir del movimiento social de fines de la década de 1980, liderado por dirigentes de organizaciones indígenas y cientistas sociales, aparece un escenario algo diferente para los pueblos indígenas. En ese momento, se coloca sobre la mesa el tema del reconocimiento de los pueblos, de las lenguas, de una educación más pertinente, planteamientos que se formalizaron al asumir el gobierno democrático.

Este escenario se caracteriza por la creación de una institucionalidad que intenta avanzar en la concreción de una nueva relación con los pueblos y las lenguas indígenas, todavía con una mirada vertical y monocultural. Así, surge la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), organismo que genera una propuesta de “Ley indígena”. Esta se publica en el *Diario Oficial de la República de Chile* con fecha 5 de octubre de 1993 y establece: “...normas para la protección, fomento y desarrollo de los indígenas”. El texto de la ley incluye la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo

¹ HORNBERGER (2006) y CÓRDOVA (2019).

² HERNÁNDEZ y RAMOS (2004) y HERNÁNDEZ (2007).

Indígena (Conadi), que alberga el Programa de Recuperación y Revitalización de las Lenguas Indígenas³.

Esta fase tiene su momento de concreción institucional mayor cuando en 1996, el Ministerio de Educación crea el Programa de Educación Intercultural Bilingüe, al interior de su Programa de Educación Básica Rural, en cinco regiones del país: I, II, VIII, IX y X. Este proceso dio lugar a la elaboración de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios para la creación del Sector Lengua Indígena en la Enseñanza Básica. Se instala así la asignatura de Lengua Indígena para escuelas con determinados porcentajes de estudiantes indígenas. A partir de lo anterior, se crean los programas de estudio para los idiomas aimara, mapuzugun, quechua y rapanui, y diversas estrategias pedagógicas para su implementación en el aula.

En forma paralela, el mundo académico se encontraba realizando importantes aportes al conocimiento de las lenguas y de la situación sociolingüística de las mismas, por cierto, desde la mirada y concepción de la tradición europeo-occidental. El referente central de ese momento fue la Sociedad Chilena de Lingüística (Sochil). En ese contexto, se elaboraron nuevas gramáticas, diccionarios, glosarios, manuales y descripciones lingüísticas que contribuyen al repositorio intelectualizado de estas lenguas.

En los últimos veinte años podemos empezar a reconocer un nuevo y tercer escenario. Este se caracteriza por la presencia activa de reflexiones y decisiones respecto de la temática por parte de comunidades indígenas, de organizaciones e, incluso, de algunas agrupaciones universitarias juveniles que, entre otros aspectos, promueven la reinstalación de lenguas originarias a través de talleres, internados lingüísticos y, más recientemente, cursos en línea. Asimismo, se han instalado con fuerza nuevas voces y organizaciones indígenas con planteamientos explícitos en estas materias.

En relación con este punto, en estos últimos años se han ejecutado primeras experiencias de trabajo colaborativo entre instituciones públicas y organizaciones indígenas, en concreto, en los casos del aimara, el vananga rapanui y el mapuzugun. Un buen ejemplo de ello es la aprobación unánime otorgada al proceso de oficialización del mapudungun por parte del Consejo Regional de La Araucanía, propiciado por el intendente regional Francisco Huenchumilla. En el mismo ámbito y con la misma importancia política se encuentra el dictamen de la Contraloría General de la República respecto de la oficialización del mapudungun en la comuna de Galvarino, decisión que impulsó el alcalde mapuche Fernando Huaiquil y el Consejo Territorial Mapuche⁴.

Como podemos apreciar, nos encontramos hoy en una situación en la que las propias comunidades lingüísticas indígenas han abordado la temática desde su propia mirada, han generado las instancias e institucionalidades propias para discutir las y canalizarlas y cuentan con un importante número de integrantes que realizan plan-

³ CONADI: www.conadi.gob.cl/fondo-de-cultura-y-educacions [fecha de consulta: 23 de marzo de 2021].

⁴ Véase WITTIG y OLATE (2016).

teamientos fundados que pueden orientar las demandas reivindicativas y de espacio social y político con pertenencia y arraigo cultural.

III. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS LENGUAS INDÍGENAS EN CHILE⁵

Referirse a la situación actual de las lenguas indígenas en Chile no es asunto sencillo. A diferencia de otros países de la región, a la fecha no se ha realizado un censo lingüístico que permita identificar con certeza los niveles de vitalidad y, sobre todo, la distribución territorial y social de sus hablantes, datos básicos para una política lingüística en la materia. La información disponible proviene de diversas fuentes, con objetivos y métodos que presentan ciertas diferencias entre sí.

Parte de esta información corresponde a diagnósticos realizados en las últimas décadas por organismos estatales y algunas ONG, planeados como insumos para la formulación y seguimiento de políticas públicas, sobre todo en el ámbito educacional. En su conjunto, muestran un escenario de minorización y desplazamiento de las lenguas indígenas, sobre la base de datos demográficos, que permiten caracterizar a los hablantes y distribuirlos en relación con variables territoriales y sociales, casi siempre con diseños que aseguran la representatividad de los datos y situacionales (en referencia a los contextos de uso y las prácticas de transmisión). Estos estudios han tenido amplia difusión en medios de prensa y han generado un llamado de atención a las comunidades y a la ciudadanía en general sobre las amenazas a la riqueza y diversidad lingüístico-cultural del país.

Una segunda fuente de información proviene de los datos estadísticos de alcance nacional, con sus respectivas limitaciones: el Censo de Población y Vivienda (2017) y la Encuesta CASEN, que en sus últimas ediciones (2013 en adelante) incorpora preguntas sobre conocimiento de lenguas indígenas. Según el Censo, la población indígena asciende a 2 185 792 personas, equivalente a 12,8% de la población nacional. De esta cifra, casi el 80% corresponde al pueblo mapuche, distribuido en dos grandes áreas geográficas: La Araucanía y regiones aledañas, y la Región Metropolitana. Dentro del 20% restante tienen mayor representación el pueblo aimara (7%) y el pueblo diaguita (4%), con situaciones lingüísticas diametralmente opuestas. Los pueblos rapanui, atacameño, quechua, colla, kawéshkar y yagán tienen una representación demográfica baja, pero, a la vez, significativa en sus territorios. Para los pueblos chango y selk'nam, de reciente reconocimiento oficial, no hay datos censales, como tampoco para la población afrodescendiente y otras minorías no reconocidas.

⁵ Para mayor profundización respecto de los antecedentes expuestos en esta sección, véase WITTIG (en prensa) y en particular la bibliografía citada.

De acuerdo con la encuesta CASEN⁶, el 80,1% de población indígena no habla ni entiende su lengua materna (u otra lengua indígena, como pudiera ser el quechua para algunos pueblos indígenas del norte, sin lengua activa), un 10% solo entiende y un 9,1% habla y entiende. A partir de estos datos se puede proyectar una cifra de hablantes de lenguas indígenas en Chile, entre 218 000 y 436 000 personas, según si se consideran solo los hablantes con competencia activa o si se incluyen, también, a aquellos con competencia pasiva o receptiva.

Desde el mundo académico, en tanto, se dispone de un cuerpo importante de investigaciones referidas a los procesos de desplazamiento que han afectado a las lenguas indígenas y sus comunidades de hablantes. Por lo general, hacen referencia a territorios o grupos sociales específicos de las comunidades indígenas. De este modo, aportan información más precisa en relación con los contextos de uso de las lenguas y las prácticas de transmisión en el ámbito familiar y comunitario. En algunos casos, documentan el impacto del desplazamiento en la estructura misma de los sistemas lingüísticos, como la pérdida de rasgos fonéticos y gramaticales propios por asimilación de rasgos de la lengua dominante. Como es de suponer, el grueso de estos trabajos hace referencia al mapuche, aunque también se dispone de estudios referidos a las otras lenguas. Es relevante señalar la apertura reciente hacia un enfoque multidisciplinar, lo que ha permitido incorporar elementos históricos, antropológicos y sociopolíticos en estos estudios.

Aunque son de circulación más restringida, estos trabajos proveen elementos significativos para el proceso constituyente, pero no podemos pasar por alto las críticas que el mundo indígena hace respecto de cierta descontextualización en algunos enfoques y las prácticas extractivistas que han predominado en el quehacer investigativo. La incorporación de autorías indígenas en la coconstrucción del conocimiento académico, así como también el mayor empoderamiento de las organizaciones en su relación con el mundo académico y las instituciones estatales son elementos importantes a tener en cuenta en el proceso que se avecina.

La caracterización general que se desprende de las fuentes señaladas no es muy distinta respecto de otros contextos indoamericanos. Los hablantes con mayor conocimiento y fluidez en el uso de las lenguas suelen ser personas mayores con residencia en las zonas rurales o territorios ancestrales de sus respectivos pueblos. De lo anterior se deriva que la mayor competencia lingüística activa estaría asociada a espacios íntimos de carácter intraétnico, es decir, al interior de la familia y en las redes comunitarias. Esta lectura general debe adecuarse a la situación específica de cada pueblo, sobre todo considerando las acciones que las propias comunidades de base vienen desarrollando por el rescate y visibilización de sus lenguas, en unos casos, o para fomentar su transmisión y enseñanza a las nuevas generaciones. Es relevante destacar las innovaciones

⁶ CASEN (2017).

que se observan en estos procesos, sobre todo en cuanto a la incorporación de nuevas tecnologías y modalidades de interacción, como también la inclusión de nuevos lenguajes estético-políticos que dan cuenta del dinamismo interno y la multiplicidad de voces al interior del mundo indígena contemporáneo.

Lo anterior se ve reflejado en las definiciones de niveles de vitalidad que ciertas iniciativas internacionales han propuesto en los últimos años. En particular, el informe Unesco/Orealc⁷ organiza las lenguas indígenas de Chile en torno a tres grandes categorías, partiendo de la base de que todas son lenguas minorizadas respecto del castellano.

En primer lugar identifica como lenguas con distintos niveles de vitalidad al mapuzugun, el rapanui, el quechua y el aimara. Debe destacarse que en este grupo convergen distintos elementos. Por ejemplo, la situación insular del rapanui junto con otros elementos de corte cultural y político la sitúan en esta categoría. A su vez, el quechua, que es hablada por no más de dos mil personas en el país, cuenta con el respaldo de una comunidad lingüística transnacional que bordea los diez millones de hablantes.

En segundo lugar, se identifica como lenguas en situación de vulnerabilidad extrema al kaweshkar y yagán. Lo anterior se expresa en el reducido número de hablantes y recordantes de la lengua, situación que las propias comunidades intentan revertir mediante prácticas de rescate y transmisión con apoyo en la nutrida documentación lingüística que existe para cada una. Por último, se consideran en situación de lenguas dormidas el atacameño y las lenguas de los pueblos colla y diaguita. Esta categoría se basa en los lineamientos de iniciativas internacionales como el Endangered Language Project. Una de sus características es la incorporación del conocimiento indígena y la experiencia de las comunidades a la hora de evaluar y comprender sus propios procesos, que ponen en entredicho la aplicación de nociones ampliamente difundidas como “lenguas muertas” y “últimos hablantes”. De los casos mencionados, solo el atacameño contaría con elementos de base para plantearse en una situación de lengua dormida.

IV. CONSIDERACIONES PRELIMINARES PARA LA DISCUSIÓN SOBRE LAS LENGUAS INDÍGENAS

En este apartado, avanzamos hacia algunas consideraciones preliminares para la discusión en torno al lugar de las lenguas en el proceso constituyente. Dadas las restricciones de espacio, nos limitamos –por ahora– a sugerir lineamientos generales en torno a tres ámbitos: las definiciones centrales, las implicancias en el ámbito sociolingüístico y orientaciones en el ámbito de políticas lingüísticas.

En relación con el primer ámbito, cobra relevancia la especificación o no de rasgos generales para la nueva Constitución. Asoaman en el horizonte, con distinta fuerza desde

⁷ UNESCO/OREALC (2019).

el mundo social y político de orientación más progresista, alternativas orientadas a una constitución plurinacional, multicultural o intercultural⁸. Una vez definido el órgano constituyente y establecidas las normas que regulen su funcionamiento, tendrá lugar un proceso de definiciones y negociaciones internas respecto de este punto. Lo relevante por ahora sería reconocer las implicancias de la elección conceptual que se asuma y su potencial impacto en una redefinición, primero, de la sociedad nacional y, en segundo término, de las relaciones políticas entre el Estado y los pueblos originarios⁹. Como es sabido, este último ámbito se vincula estrechamente con la dimensión territorial, central para la cosmovisión de los pueblos indígenas y, por tanto, para la continuidad en el tiempo de sus prácticas culturales, entre ellas las lenguas. Se puede anticipar una discusión en torno a cuestiones de propiedad, control o autonomía de los territorios, en directa relación con el manejo de recursos naturales, las aguas, el subsuelo, el espacio marino, entre otros. Otros tópicos que aparecen intersectados en este nivel del debate son el desarrollo económico, el desarrollo humano, la sustentabilidad ambiental, la matriz energética, como también asuntos de índole sociocultural, tales como los modelos educativos propios, los sistemas médicos, la propiedad intelectual, dado que, en definitiva, el territorio es la base sobre la que se sustentan los modos de vida de los pueblos indígenas¹⁰.

Llegados a este momento, nos parece importante recomendar un análisis comparativo de procesos constituyentes que han tenido lugar en otros países de la región. Este ejercicio debe tener en consideración las particularidades sociolingüísticas de cada país.

Un segundo ámbito de análisis se sitúa en cuestiones de orden sociolingüístico, y apunta a la explicitación de enfoques conceptuales y políticos para abordar las lenguas indígenas en el proceso constituyente. Una de estas miradas suele situarlas en el plano de las tradiciones culturales de cada pueblo, normalmente ligadas al pasado histórico o ancestral, negando tácitamente su pertinencia para el mundo contemporáneo. Lo anterior suele materializarse en marcos institucionales que supeditan los asuntos indígenas bajo un marco institucional mayor. Otro enfoque que debiera tenerse en cuenta en el debate es aquel que las valora en tanto acervo cultural que amplía los horizontes de la ciudadanía, y que promueve un acercamiento de la población no indígena a las cosmovisiones de los pueblos originarios, sus sistemas de conocimiento, su relación con la naturaleza, sus modos de organización social, entre otros puntos claves para el mundo indígena. Lo anterior se sitúa en el marco de referencia de la interculturalidad relacional, tal como lo explicita la propuesta de “interculturalidad para todas y todos” del Mineduc. Por último, otra de las opciones posibles, más contemporánea en sus fundamentos, sitúa a las lenguas indígenas en el marco general de derechos humanos y específicamente en los derechos de la infancia. Lo anterior encuentra plena sintonía

⁸ Véase AA.VV. (2020).

⁹ FLORES-FARFÁN (2018).

¹⁰ Existen antecedentes legislativos como las propuestas de reforma constitucional presentadas por el senador Francisco Huenchumilla y la diputada Emilia Nuyado el año 2018.

con la perspectiva de derechos lingüísticos y las nociones de justicia (socio)lingüística que hoy se han instalado en la agenda internacional. Esto se ha materializado en iniciativas de amplia difusión, como la proclamación por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas del Año Internacional de las Lenguas Indígenas (2019) y más recientemente, la resolución que instala el Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas en el periodo 2022-2032¹¹.

El tercer y último ámbito de consideraciones que proponemos en este apartado se refiere a eventuales concreciones de la discusión constituyente en el ámbito de las políticas públicas relacionadas con las lenguas indígenas.

Los datos que hemos presentado más atrás sugieren que los caminos de acción que se planteen en el diseño de las políticas lingüísticas deben atender a la heterogeneidad de situaciones (estatus, función, prestigio, contextos de uso) de las diversas lenguas indígenas en el país. Abogamos por el diseño de una política lingüística que avance hacia la oficialización, al menos, de aquellas señaladas de mayor vitalidad en los informes nacionales e internacionales. Esta política deberá materializarse, en un segundo momento, en leyes específicas que reconozcan y resguarden los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas.

Lo anterior implica dejar atrás el casi exclusivo foco escolar que ha predominado en las políticas de revitalización de las lenguas, y fomentar y ampliar el uso activo de las mismas en otros espacios y contextos de la vida pública. Lo anterior puede proyectarse, por ejemplo, al ámbito de la administración pública, mediante normas que promuevan y estimulen el aprendizaje de las lenguas indígenas por parte de los funcionarios en los territorios en los que estas tienen mayor vitalidad. Implicaría, además, superar la dicotomía urbano-rural con que se tiende a separar el mundo indígena del resto de la sociedad, asumiendo que las condiciones actuales de conectividad y movilidad social posibilitan un flujo entre ambos espacios. En este punto, es importante considerar el protagonismo que han adquirido las agrupaciones urbanas en la reivindicación política de las lenguas, en la visibilización de estas en el espacio público y, por último, en la apropiación de las nuevas tecnologías para la comunicación interpersonal y el posicionamiento de las mismas en el espacio virtual.

Este marco de acción tendrá mayor sentido en la medida que la política lingüística reconozca e incorpore los aportes de los distintos agentes, que trabaje con una mirada multidisciplinar, e incorpore una mirada ecológica respecto del fenómeno de la diversidad lingüística, incorporando en la discusión, también las lenguas extranjeras presentes en el Chile de hoy y sobre todo las de las poblaciones migrantes (haitianos y migrantes indígenas de países sudamericanos, por ejemplo).

¹¹ Véase la Declaración de los Pinos, que contiene el impulso y los hitos para el plan de acción global de dicho decenio. Este documento incluye la centralidad de los pueblos indígenas y acuña el lema “Nada para nosotros, sin nosotros”. Véase https://en.unesco.org/sites/default/files/los_pinos_declaration_170720_es.pdf [fecha de consulta: 23 de marzo de 2021].

V. REFLEXIONES FINALES

Parece relevante recordar, una vez más, que las lenguas no son solo un sistema de comunicación. Las lenguas son una manifestación viva de la cultura de un pueblo, de su filosofía, de su visión de mundo, de sus valores, de su ética, de la identidad, de su sistema de conocimientos, todo lo cual conforma la variedad y diversidad de la profunda riqueza humana, de modo que la pérdida de cualquiera de ellas constituye un desastre para la humanidad toda.

Así y todo, los datos recogidos y publicados por la Unesco señalan que cerca del 40% de las aproximadamente seis mil setecientas lenguas que se hablan en el mundo están en franco peligro de desaparición. Este hecho, que se ha venido constatando cada vez con mayor claridad, y la necesidad de trabajar para promoverlas y revitalizarlas motivó las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas mencionadas más atrás. Esta situación mundial está presente en nuestro país y se constata en el avanzado repliegue de un buen número de las lenguas indígenas presentes en Chile.

El espacio otorgado por la elaboración de una nueva Constitución debe incorporar valores, ideas y planteamientos que se concreten luego en normativas, leyes y otros instrumentos que permitan revertir, sino atenuar, el proceso que viven las lenguas indígenas en el país. Respecto de aquellas con mayores niveles de vitalidad y uso es necesario avanzar hacia estrategias colaborativas entre las comunidades y otros agentes de organismos públicos y del mundo académico, entre otros.

La posibilidad que ofrece la elaboración de una nueva Constitución para nuestro país es una oportunidad inédita, que debe ser aprovechada para que, dada la situación de las lenguas indígenas en Chile y los fundamentos otorgados por las propias comunidades lingüísticas y los especialistas, se les de la preponderancia que merecen, tengan reconocimiento oficial y se instalen políticas de investigación, revitalización y seguimiento que permitan revertir la delicada situación actual y nutrirnos como sociedad de esta riqueza proporcionada por estos pueblos, vehiculizada a través de sus lenguas.

REFERENCIAS

- AA.VV. (2020). *Wallmapu. Ensayos sobre plurinacionalidad y nueva Constitución*. Santiago: Pehuén Editores y CIIR.
- CASEN (2017). <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2017> [fecha de consulta: 23 de marzo de 2021].
- CÓRDOVA, L. (2019). *Metáforas ecológicas, ideologías y políticas lingüísticas en la revitalización de lenguas indígenas*. Oaxaca: Ediciones UABJO.
- FLORES-FARFÁN, J. A. (2018). *Lengua y poder. Aspectos teóricos, metodológicos y empíricos de la revitalización lingüística*. Xalapa, Universidad Veracruzana.

- HERNÁNDEZ, A. y RAMOS, N. (2004). “El contacto mapudungun-español. Panorámica de una historia en construcción”, en M. SAMANIEGO y C.G. GARBARINI (eds.). *Rostros y fronteras de la identidad*. Temuco: Ediciones de la Universidad Católica de Temuco.
- HERNÁNDEZ, A. (2007). “Políticas lingüísticas y lenguas minorizadas en Chile. La situación del mapudungun en Chile”. T. DURÁN, D. CATRIQUIR y A. HERNÁNDEZ. *Patrimonio cultural mapunche: Derechos culturales y patrimonio educacional mapunche*. Temuco: Ediciones de la Universidad Católica de Temuco.
- HORNBERGER, N. (2006). “Frameworks and models in Language Policy and Planning”. T. RICENTO (ed.). *An Introduction to Language Policy. Theory and Method*. Malden/Oxford: Blackwell.
- UNESCO/OREALC (2019). *Conocimientos indígenas y políticas educativas en América Latina*. Santiago: Unesco.
- WITTIG, F. (en prensa). “Lenguas indígenas en Chile: viejas historias, nuevos actores y un epílogo para el futuro. M. HABOUD y L. MORGHENTALER (eds.). *Voces indígenas amenazadas y el despertar de las lenguas*. Quito: Ediciones PUCE.
- WITTIG, F. y OLATE, A. (2016). “El mapuzugun en La Araucanía. Apuntes en torno al desfase entre la politización de la lengua y la heterogeneidad sociolingüística local”. *Universos*. 13.

PLURALISMO Y GRUPOS ETNOCULTURALES:
UNA PROPUESTA
DESDE EL PENSAMIENTO POLÍTICO SOCIALCRISTIANO

Jorge Cordero Frigerio

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Heber Huaiquimilla Cona

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

El pensamiento social-cristiano lo entenderemos como aquel que ha resultado de la confluencia entre distintas escuelas asociadas a la tradición intelectual de pensamiento cristiano, en específico de la influencia histórica de Agustín de Hipona, Tomás de Aquino y la Escuela Reformacional Neo-Calvinista de los Países Bajos, cuyo principal esfuerzo es compatibilizar dichas tradiciones con un régimen democrático contemporáneo. Como principios más elementales y actuales de esta tradición están el principio de subsidiariedad y la soberanía de las esferas¹.

A continuación, se abordará una reflexión teórica en torno a la ontología social por medio una conceptualización realista grupal moderado, esto significa reconocer que la naturaleza de los grupos sociales está relacionada con la intencionalidad colectiva y la coordinación de los agentes. Posterior a dicho planteamiento se desarrollará un análisis sobre el fenómeno del pluralismo, el cual distingue tres dimensiones sobre el cómo comprender los tipos de diversidad social (pluralismo direccional, cultural y estructural). En última instancia, se propondrá una consideración general para la discusión del proceso constituyente respecto a la problemática que deriva de la diferenciación cultural étnica.

¹ SCHINDLER (2008).

II. ANTROPOLOGÍA, ONTOLOGÍA Y AGENCIA GRUPAL DE LOS GRUPOS ETNOCULTURALES DESDE EL PENSAMIENTO SOCIALCRISTIANO

Los grupos sociales² representan un papel elemental en nuestra vida cotidiana, dado que:

“Usamos [a los grupos sociales] para identificar a otras personas a las que podemos pedir ayuda, a quienes debemos remitirnos para obtener varios tipos de autoridad, asignarles calificaciones, trabajar para resolver un problema, tomar una decisión o ganar un juego. Un individuo que careciera de todos los conceptos de grupo social, simplemente, no tendría idea de cómo debería actuar, qué se espera de él o cómo comprender las reacciones de los demás”³.

En este sentido, la antropología y ontología social cristiana rechaza tanto el individualismo desmesurado como el colectivismo (o comunalismo), y por contraparte afirma la noción ‘persona’ como una entidad siempre envuelta en una multiplicidad de relaciones de interdependencia y complementariedad⁴. Como señala Jonathan Chaplin⁵. “Los seres humanos comparten entre sí una profunda dignidad como criaturas hechas a imagen de Dios”⁶, siendo esta la base fundamental de la hermandad universal de todos los seres humanos. Dicha bondad original de la *Imago Dei* es visible también en las diversas actividades culturales colectivas, esto significa que las identidades culturales particulares poseen una dignidad derivativa (sin embargo, muy importante) de la antropología creatural del Ser Humano⁷, lo que otorga un fundamento para considerar la diversidad cultural como un valor a promover desde una perspectiva cristiana⁸.

² Se entenderá que un grupo social es “cualquier conjunto de seres humanos que están, recientemente han estado o anticipan estar en algún tipo de interrelación. El término [...] grupo social, se ha utilizado para designar muchos tipos de agregaciones de humanos. Las agregaciones de dos miembros y las agregaciones que incluyen la población total de un gran Estado-Nación se han denominado grupos”. ENCYCLOPEDIA BRITANNICA (2010).

³ THOMASSON (2016): 4840.

⁴ CHAPLIN (2017).

⁵ CHAPLIN (2011): 50.

⁶ WOLTERSTORFF (2007) sostiene que el valor dado por el amor de Dios a las personas es lo que fundamenta la dignidad humana.

⁷ “Las diversas identidades culturales (tribales, étnicas, nacionales) pueden verse, al menos en parte, como diferenciaciones legítimas en la sociedad humana que ocurren a lo largo del tiempo a medida que los seres humanos viven lo que significa ser hechos a la imagen de Dios en diferentes contextos”. CHAPLIN (2011): 50. Es importante señalar, sin embargo, que las identidades culturales particulares están sujetas a las contingencias históricas, dado que son ‘siempre más o menos híbridas’ en virtud de ser el resultado de una variedad de corrientes culturales”. CHAPLIN (2008): 195.

⁸ CHAPLIN (2011): 51. Relaciona esto con la presunción de Charles Taylor sobre que deberíamos suponer un valor significativo de cada cultura *a priori*, pero que no caiga en el relativismo cultural.

Siguiendo esta línea, se debe abordar la interrelación entre la teoría jurídico-política y la ontología social, dado que:

“antes de que podamos responder preguntas sobre derechos, obligaciones y responsabilidades, necesitamos saber qué entidades pueden ser portadoras de derechos, obligaciones y responsabilidades”⁹.

En este sentido, es fundamental establecer el estatuto ontológico y agencial de los grupos etnoculturales¹⁰, ya que, si carecieran de una identidad o agencia efectiva, la asignación y ejercicio de derechos, como también de responsabilidades legales se vuelve implausible¹¹. Respecto de esto, cabe señalar que los grupos étnicos, al igual que una infinidad de grupos sociales, si pueden (y lo hacen) poseer una identidad clara y agencia efectiva¹². Este enfoque, que se enmarca en el realismo grupal moderado¹³, es compatible con la tradición de pensamiento cristiano que se nutre de Tomás de Aquino. El Aquinate busca retratar la realidad social¹⁴ de la mejor manera posible¹⁵, señalando que los grupos sociales disponen tanto de una dimensión descriptiva como normativa. De este modo, los grupos sociales se consideran agentes activos compuestos por personas naturales y acciones coordinadas¹⁶, esto implica que las acciones grupales son reales, por lo que el grupo se constituye de manera concreta, pero no independiente respecto a sus miembros naturales (en contraposición al realismo grupal robusto que tiende a ver a los grupos como agentes orgánicos con existencia propia)¹⁷. Según esta consideración, lo que hace posible que la agencia grupal sea efectiva, se debe sustancialmente a la estructura o anatomía de los grupos sociales que postula Tomás de Aquino, es

⁹ LIST & VALENTINI (2016): 529. Dicha intuición es compartida con SEARLE (2003): 195.

¹⁰ FEARON (2008) señala que la pertenencia por descendencia sería la característica fundamental de los grupos étnicos, aunque esto no está libre de polémica.

¹¹ Citado en NICKEL (1997). CHAPLIN (2014): 49; WELLMAN (1995).

¹² NICKEL (1997). “Hay numerosos ejemplos de grupos que tienen una identidad clara y una agencia eficaz. Ejemplos de tales grupos incluyen el gobierno del Condado de Boulder, Amnistía Internacional de Estados Unidos, El Comité Central Menonita, el Departamento de Filosofía de la Universidad de Colorado en Boulder, el Centro Médico de Boulder, Storage Technology Corporation y Ideal Market. Estos son grupos con requisitos de membresía razonablemente claros y procedimientos bien desarrollados para crear y mantener órganos de liderazgo con capacidades efectivas para actuar. Estos grupos son típicos de millones de otros grupos. Simplemente no es cierto que los grupos casi nunca tengan una identidad clara y una agencia efectiva”, p. 238.

¹³ Esto implica que los ‘agentes grupales tienen una determinada agencia propia de ellos, que resulta de la compleja coordinación de los miembros individuales del grupo’. DAVID (2020): 108. Refiérase a LIST & PETTIT (2011).

¹⁴ Para un análisis más profundo respecto de este tópico: Refiérase a LEE (2008).

¹⁵ Nos basamos en la interpretación de DAVID (2020), quien, a su vez, se ayuda de los trabajos de FINNIS (1998) y EKINS (2012).

¹⁶ DAVID (2020): 118.

¹⁷ DAVID (2020) señala el clásico ejemplo de FINNIS (1998) respecto de las acciones grupales de un ejército cuando ejecutan una estrategia de batalla.

decir, en que deben poseer un propósito o finalidad y una estructura institucional que permita su coordinación. El primer elemento¹⁸ determinará el ‘plan general’ que ha de seguir el grupo, como también sus reglas de funcionamiento (y, por lo tanto, es el aspecto que determinará en mayor medida la identidad grupal, como lo señalado por James W. Nickel)¹⁹. El segundo elemento, coordinará las acciones del grupo a través del liderazgo y las diversas actividades que estos realicen (incluso en ausencia de unanimidad si es que la estructura institucional grupal lo permitiera²⁰), haciendo efectiva la agencia grupal.

A modo de finalizar esta sección, es necesario señalar que, si bien el realismo grupal moderado ha sido la postura predominante con respecto a la agencia grupal²¹, la constitución ontológica de los grupos étnicos (las propiedades que entregan a estos grupos un carácter específico) ha sido en mayoría presentada como constitutivamente compuesta por propiedades sociales contingentes²². En este sentido, se considera que, aunque dicha postura de estructuración ontológica es aceptable, el *grounding* de la jerarquía ontológica, se basa, más bien, en el fundamento teológico primario que se ha expuesto con anterioridad: es decir, sobre que las identidades culturales particulares son un don de Dios derivativo de la *Imago Dei* constitutiva de cada ser humano, que en el lenguaje de Sally Haslanger, es un hecho estable que se corresponde con la estructura inherente de la creación (en la visión cristiana del mundo). En consecuencia, aunque se puede hablar de una dignidad de los pueblos nacionales, indígenas o cualquier otra forma de identidad cultural en forma abstracta y general, conviene describirlos, al menos en estas circunstancias, como:

“Una comunidad agregada o no totalizadora. [...] A diferencia de otras formas de comunidad, como el estado y la familia, que tienen un grado de solidaridad interna y son capaces de ser agentes responsables activos, la nación étnica [o grupo étnico] es simplemente una red no intencionada de individuos, comunidades y asociaciones interrelacionadas unidas por una cultura común, como sea está definida. No tiene una estructura de autoridad interna y, en consecuencia, es incapaz de actuar como un organismo unificado”²³.

En este sentido, la posibilidad de otorgar derechos culturales a nociones poco claras y amorfas de identidades culturales, parece implausible, sin embargo, mientras el grupo tenga un fin y propósito fundamental (en este caso la finalidad cultural) y

¹⁸ Este aspecto es fundamental para la evaluación moral y normativa de los grupos respecto de su contribución al bien común.

¹⁹ Refiérase a NICKEL (1997).

²⁰ Véase DAVID (2020): 121-125.

²¹ *Ibid.*

²² RITCHIE (2015): 310-321; HASLANGER (2003).

²³ KOYZIS (2019): 107.

una estructura coordinativa (liderazgo/autoridad [*ruler*] y, proyectos/actividades coordinadoras [*public policy*]), se puede establecer que el grupo tiene agencia grupal y, en consecuencia, tener derechos y responsabilidades legales (y culturales).

III. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA AL PLURALISMO

En consideración de la ontología sobre la naturaleza de aquellos grupos sociales que comparten una estructura organizativa y propósito común, lo que los constituye como actores con derechos concebibles, por antonomasia se desprende la “cuestión” en torno al cómo comprender las relaciones de dichas agencias grupales en un mismo espacio sociopolítico. Sobre la base de esta conjetura entre las distintas orgánicas sociales y la convergencia de sus derechos respectivos, surge la importancia de desarrollar un marco intelectual que permita abordar las diferencias con relación a los grupos existentes, siendo esta dimensión relacional, aquella que otorga el sustento de mayor importancia a la necesidad de pensar en un régimen de pluralismo.

La discusión en torno a la pluralidad como establece Manfred Svensson²⁴, presenta una serie de complejidades en torno a su reflexión teórica, en primer lugar, respecto a las diferencias sustanciales que existen en cuanto a los límites y alcances de su planteamiento (dimensión que se puede ejemplificar por medio de la aplicabilidad en medidas relacionadas con el fomento de políticas que promueven la diversidad); en segundo lugar, sobre la capacidad de entender su temporalidad como un fenómeno relativamente contemporáneo y, en tercer lugar, en cuanto a la explicación de su desarrollo conceptual. Estos elementos permiten evidenciar las diferencias con relación a las pretensiones ideológicas que se asumen al entender una posición sobre el pluralismo, efecto que también repercute en las formas por las cuales se conciben los derechos políticos en las organizaciones que forman parte de dicho régimen de pluralidad.

Siguiendo esta misma línea, como retrata Jonathan Chaplin²⁵, existen distintas interpretaciones que se han mantenido vigentes en la comprensión política sobre la discusión de los regímenes pluralistas, algunos con énfasis en la necesidad de generar elementos de protección y reconocimiento a los grupos, ya sea a modo de evitar fenómenos relacionados con procesos de asimilación cultural (que un grupo minoritario cultural sea absorbido por uno mayoritario) o *de facto* para evitar que alguna cultura o agencia grupal desaparezca. Otras perspectivas han interpretado la idea de pluralidad, bajo un enfoque que lo delimita a una perspectiva de religiosidad, confundiendo que la idea de pluralismo buscaría la protección de toda concepción religiosa, asimilándola o estipulándola como sinónimo de lo que podría considerarse un elemento de

²⁴ SVENSSON (2019): 107.

²⁵ CHAPLIN (2008).

carácter cultural. Si bien existen más concepciones que otorgan énfasis a corrientes con interpretaciones diferenciadas (por ejemplo, la delimitación liberal que justifica el pluralismo por medio de la consagración de derechos individuales), en conocimiento de aquello, surge la necesidad de establecer una distinción sobre los elementos que deberían considerarse en el análisis sobre la pluralidad, dado que, si no se pusiera cuidado en la diferencia, la posibilidad de confundir la ponderación de lo que significa una posición religiosa y extrapolarla, por ejemplo, a elementos culturales o, viceversa, podría constituir un error que converja en la legitimación de situaciones que desde lo cultural podrían no respetar a las agencias grupales correspondientes (negar la ontología social determinada y con ello la pluralidad efectiva) o, bien, relativizar el alcance de los derechos políticos a los que cada agencia grupal debería poder adscribir si es que se les buscase otorgar algún reconocimiento político.

Para realizar una aproximación que pretenda establecer una visión que distinga cuidado en torno a la discusión sobre el pluralismo, se deben conceptualizar las dimensiones de aquellos elementos que configuran los fundamentos trascendentales para la consolidación de los grupos en cuestión, por lo que se vuelve preponderante el diferenciar entre aquellos factores de carácter cultural, de los que se manifiestan en el ámbito de creencia (ideológicos-religiosos) y los que se componen a través de la asociatividad civil²⁶. La justificación para establecer una categorización en la construcción de una definición conceptual teórica, se explica en la necesidad de distinguir entre aquellos elementos que convergen a religiosidad-creencias grupales, de los que se constituyen a partir de elementos culturales, dado que al entenderse por separado, pueden colaborar a una comprensión de la agencia grupal que permita otorgar la garantía correspondiente de sus derechos políticos, lo que fomentará una convivencia donde no se transgreda el propósito estructural de cada comunidad o, al menos, converger las bases para reconocerlos de manera efectiva²⁷.

Para conceptualizar lo mencionado, según Manfred Svensson²⁸, se pueden distinguir tres dimensiones de análisis diferenciados, el primero es la idea de un *pluralismo direccional*, esta conjetura se refiere a aquellos fenómenos que devienen de elementos de creencia, pero no es solo una pretensión que se explica desde un credo común, sino que responde a aquellas fundamentaciones que otorgan sentido básico a la vida humana (se consideran aquellos elementos que son esenciales para entregar direccionalidad). El segundo es sobre el *pluralismo cultural*, y que se explica con énfasis en las concepciones y pretensiones culturales de una organización (principalmente aplicado a casos de fundamentaciones étnicas), abarcando las consideraciones que se desarrollan en el ámbito de costumbres, idioma, situación histórica, etc. Si bien también es un espacio de

²⁶ SVENSSON (2019); CHAPLIN (2008).

²⁷ Para mayor detalle respecto a estas distinciones, refiérase a SONG (2009).

²⁸ SVENSSON (2019).

sentido para los grupos en cuestión, no lo manifiesta bajo la misma ponderación que la pluralidad direccional. El tercero y último tipo de pluralidad, es respecto al *pluralismo estructural*, este tipo de diferenciación se manifiesta a través de las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones que se configuran a partir de estos espacios.

IV. CONCLUSIÓN: CONSIDERACIONES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE DE CHILE 2021

En Chile, el proceso constituyente ha abierto una puerta para enfrentar uno de los principales temas pendientes en la historia nacional, el fenómeno de la diversidad etno-cultural²⁹.

Como enfatiza José Aylwin³⁰ es necesario que los pueblos indígenas sean agentes activos y sus intereses puedan ser incluidos en la redacción de la nueva Constitución, puesto que la exclusión política de determinados grupos sociales (étnicos, culturales, etc.) ha sido señalada como uno de los principales factores que aumentan la probabilidad de que estos constituyan un espacio de conflicto³¹. Si bien José Aylwin³² detalla la relevancia (y la exhaustiva jurisprudencia) de los derechos culturales, los mecanismos como la representación proporcional de la población indígena³³, o criterios electorales e institucionales propios de la democracia liberal, no son suficientes para consolidar una participación robusta y un investimento jurídico adecuado de los grupos indígenas en cuestión. En este sentido, el régimen de pluralismo debe poner como condición indispensable para la participación, representación y acción política de los grupos étnicos, el poseer una identidad clara (que puede ser sobre la base de la autoidentificación o cualquier otro instrumento de membresía que sirva para el propósito buscado), además de consolidarse como una agencia grupal efectiva (a través de los distintos medios de organización y liderazgos que pueden surgir de la propia espontaneidad de los grupos étnicos).

Como consideración final, el planteamiento de la identidad nacional “chilena” debe reformularse, ya que ha sido establecida, como señala José Alywin³⁴, de manera homogeneizadora respecto de la sociedad plural existente en el país (produciéndose así una identidad nacional monocultural). En este sentido, el Estado debe buscar los medios para que la identidad nacional chilena se relacione de manera horizontal como

²⁹ ALYWIN (2021).

³⁰ *Ibid.*

³¹ WIMMER (2002).

³² *Ibid.*

³³ *Op. cit.*: 58-59.

³⁴ *Ibid.*

una identidad cultural concreta (en contexto de un régimen de pluralidad) y con la misma validez que las otras identidades culturales que conviven con ella.

REFERENCIAS

- AYLWIN, J. (2021). *Pueblos indígenas y nueva Constitución en Chile*. Santiago: Observatorio Ciudadano.
- CHAPLIN, J. (2008). "Beyond Multiculturalism - But to Where? Public Justice and Cultural Diversity". *Philosophia Reformata*. 73(2). Disponible en <https://doi.org/10.1163/22116117-90000449> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].
- CHAPLIN, J. (2017). "Introduction: Individuality and Sociality in Christian Social Theology". B. WOOD (ed.). *Renewing the Self: Contemporary Religious Perspectives*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- CHAPLIN, J. (2011). *Multiculturalism: A Christian Retrieval*. London: Theos.
- CHAPLIN, J. (2014). "Multiculturalism, Religion and Public Justice". P. VOS & O. ZIJLSTRA (eds.). *The Law of God: Exploring God and Civilization*. Leiden: Brill Publishing.
- DAVID, E. A. (2020). *A Christian Approach to Corporate Religious Liberty*. Cham: Palgrave MacMillan.
- EKINS, R. (2012). *The Nature of Legislative Intent*. Oxford: Oxford University Press.
- ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. (2010). 'Social group'. Disponible en www.britannica.com/topic/social-group [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].
- FEARON, J. (2008). "Ethnic Mobilization and Ethnic Violence". D. WITTMAN & B. WEINGAST (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- FINNIS, J. (1998). *Aquinas: Moral, Political and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- HASLANGER, S. (2003). "Social Construction: The 'Debunking' Project". F. SCHMITT (ed.). *Socializing Metaphysics: The Nature of Social Reality*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- KOYZIS, D. T. (2019). *Political Visions & Illusions: A Survey & Christian Critique of Contemporary Ideologies*. 2ª ed. Downers Grove, IL: IVP Academic.
- LEE, J. (2008). "The Ontology of the Social Person". *Is "Social Justice" Justice? A Thomistic Argument for "Social Persons" as the Proper Subjects of the Virtue of Social Justice*. Doctoral thesis, Baylor University. Disponible en <https://baylor-ir.tdl.org/handle/2104/5242> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].
- LIST, C. & VALENTINI, L. (2016). "The Methodology of Political Theory". H. CAPPELEN *et al.* (eds.). *The Oxford Handbook of Philosophical Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- LIST, C. & PETTIT, P. (2011). *Group Agency: The Possibility, Design and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- NICKEL, J. (1997). "Group Agency and Group Rights". I. SHAPIRO & W. KYMLICKA (eds.). *Ethnicity and Group Rights. Nomos XXXIX*. New York: New York University Press. También disponible en <https://doi.org/10.18574/9780814788851> [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].

- RITCHIE, K. (2015). “The Metaphysics of Social Groups”. *Philosophy Compass*. 10(5). Disponible en <https://doi.org/10.1111/phc3.12213> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].
- SCHINDLER, J. (2008). “Introduction”. J. SCHINDLER (ed.). *Christianity and Civil Society: Catholic and Neo-Calvinist Perspectives*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- SEARLE, J. (2003). “Social Ontology and Political Power”. F. SCHMITT (ed.). *Socializing Metaphysics: The Nature of Social Reality*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- SONG, S. (2009). “The Subject of Multiculturalism: Culture, Religion, Language, Ethnicity, Nationality, and Race?”. B. BRUIN & C. ZURN (eds). *New Waves in Political Philosophy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- SVENSSON, M. (2019). “La contribución neocalvinista a la reflexión contemporánea sobre el pluralismo”. *Andamios Revista de Investigación Social*. 16(40), 107. Disponible en <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i40.699> [fecha de consulta: 9 de febrero de 2021].
- THOMASSON, A. L. (2016). “The ontology of social groups”. *Synthese*. 196(12). Disponible en <https://doi.org/10.1007/s11229-016-1185-y> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2021].
- WALDRON, J. (2010). “The image of God: rights, reason, and order”. J. WITTE & F. ALEXANDER (eds.). *Christianity and Human Rights: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WELLMAN, C. (1995). *Real Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- WIMMER, A. (2002). *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WOLTERSTORFF, N. (2007). *Justice: rights and wrongs*. Princeton: Princeton University Press
- WOLTERSTORFF, N. (2009). “Justice as Inherent Rights: A Response to my Commentators”. *Journal of Religious Ethics*. 37(2). Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1467-9795.2009.00386.x> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2021].

AZMAPU.
ORDENAMIENTO DEL VIVIR EN LA SOCIEDAD *MAPUNCHE*
DESDE LA PERSPECTIVA DEL *AZMOGEN*

Desiderio Catriquir Colipan
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO
Hernán González Quitulef
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE

I. INTRODUCCIÓN

Las formas de organización socio-política y socio-cultural que se dan los grupos humanos a lo largo de la historia, conforman patrones fundamentales, que ordenan la estructura familiar, las actividades económicas, cosmovisiones y territorio para el desarrollo de su modo de vivir. Así, por ejemplo, la antigüedad griega, siendo homogénea construyó diversos modelos políticos de organización.

En el caso de la sociedad *mapunche* elaboró a lo largo de su historia un modo de vida expresado en el concepto de *Azmapu* sustentado en la tradición oral, desde tiempos prehispanicos, según se lee en documentos de los primeros parlamentos entre la sociedad *mapunche* e hispano-colonial.

El *Azmapu* en las fuentes primarias se encasilla particularmente en el ámbito de la justicia sin considerar la amplitud que esto tiene, esta misma restricción se observa en trabajos recientes, enmarcados en procesos judiciales entre la sociedad chilena y la *mapunche*, aunque se demuestra la asimetría entre ambos sistema¹.

Este proceso de asimetría se observa también en la legislación indigenista. La Ley núm. 17729 de 1972, en su artículo 34, cuando se plantea el objetivo de integración de la sociedad *mapunche* a la comunidad nacional, considerando su idiosincrasia y respetando sus costumbres. La Ley 19253, de 1993 reconoce también la costumbre

¹ VILLEGAS (2014); SÁNCHEZ (2001).

o *azmapu* siempre que no “se oponga a la moral, las buenas costumbres y al orden público [...] ni a la Constitución Política de la República”².

Este trabajo, revisa fuentes primarias, secundarias, como crónicas e investigaciones y relatos testimoniales, según Carmen Llopis y María Gant³, Federico Suárez⁴, las cuales permiten visualizar una realidad social, sus dinámicas, formas y mecanismo de organización social de un grupo determinado en el tiempo y el espacio en este caso la sociedad *mapunche*.

Se toma también el *mapuzungu* en cuanto contiene la memoria histórica, a través de las categorías lingüístico-conceptuales, adecuando los términos de esta lengua utilizadas en las fuentes consultadas.

II. SIGUIENDO LA HUELLA DEL AZMAPU. UN ORDENAMIENTO EN EL *MAPUN MOGEN*

El *mapunche rakizuum* reconoce dos conceptos complementarios que sitúan el ordenamiento del *az mogen*: *anüm mapu* y sus derivados *anülmapun* - *anültumapun* refiriendo:

- a) Procesos de asentamiento, instalación; instituir, constituir y reconstituir las bases político-culturales de habitar un territorio. En situaciones de conflictos intraculturales y de relaciones con la sociedad externa.
- b) *Anültumapun* alude a la reconstitución territorial luego de superar situaciones complejas, tales como hambrunas, posconflicto bélico, catástrofes naturales.

El *azmapu*, es término compuesto de *az* y *mapu*. *Az*, entendido como rasgo, característica y costumbre⁵. Estos autores no registran, además el sentido de “orden” y de “lo correcto”. *Az* antepuesta, indica “lograr bien lo que expresa la siguiente palabra”. Por ejemplo, en *ad üi [az qüy]* que se traduce como “nombre bonito”⁶, que en mapunzugun quiere decir nombre ajustado a la costumbre o la norma de adjudicación de nombre en la sociedad *mapunche*. En *az zugun*, significa “hablar bien, oportunamente”, o “hablar correctamente, lógicamente, y manera, costumbre de hablar”; hablar según la norma lingüística y de la comunicación, acorde con temas y contextos. En “*aztufin kimeltun*”, se entiende que “la enseñanza se ajusta al modelo de enseñar”.

El término *mapu*: “tierra, terreno, país, región [...]”. La gente del país, los de la misma tierra (en su totalidad)”⁷, indica también espacio, lugar, territorio. Por su parte

² CORPORACIÓN NACIONAL INDÍGENA (CONADI) (1993): 5-23.

³ LLOPIS y GANT (1998).

⁴ SUÁREZ (1987).

⁵ VALDIVIA (1606); FEBRÉS (1765); AUGUSTA (1916).

⁶ AUGUSTA (1991).

⁷ *Ibid.*

mapun, se entiende como tener derecho sobre un terreno⁸, por haberse establecido en él, mediante el *anüim mapun*; marcando una relación entre che, como derecho colectivo familiar, no como espacio vacío.

El *admapu*, registrado por Andrés Febrés⁹, y Félix de Augusta¹⁰, tiene el sentido de “arreglo” y “costumbre que se consideran esenciales de lo mapuche”¹¹; en cuanto incluye un conjunto de prescripciones de leyes ancestrales conservadas en la tradición y transmitidas de generación en generación, expresión de todo lo consagrado por usos de los antepasados que constituía la ley indígena¹².

En perspectiva histórica, Gertrudis Payás¹³, indica que este es un concepto pre-hispánico, registrado por primera vez en el parlamento de Concepción (1693), como expresión de una organización y forma de gobierno propia de una gobernabilidad *mapunche*; que los agentes de la conquista entendieron como administración de justicia y comportamiento ante los acuerdos logrados en los parlamentos.

En el sentido expuesto, desde el *mapun rakizuam*, *azmapu*, abarca todo el sistema de vida, que se funda en la tradición y proyecta el destino del pueblo. En el contexto de relaciones interétnicas *mapunche*-hispano-chileno, el *azmapu* se constituye en núcleo duro de la resistencia al proceso de conquista, de la conversión, el bautismo y la escolarización; asimismo, la defensa del territorio; de la lengua¹⁴ y formas socioculturales de vida (matrimonio, familia, prácticas de salud).

En Juan Ignacio Molina se ilustra el *azmapu* como sigue:

“Las más claras entre las leyes políticas y fundamentales son aquellas que regulan los distritos de cada potestad; la sucesión de los toquiats y en los ulmenatos [qülménatos]; la confederación de las cuatro tetraquíes; la elección, y el poder de los supremos comandantes en tiempo de guerra, el derecho de convocar las dietas generales, que es privativo de los toquis, los cuales son todas dirigidas a la conservación de la libertad y de la establecida jerarquía”¹⁵.

En un sentido de aplicación práctica de esta ley del *azmapu* se expresa como sigue:

“Dos o más estados jamás pueden recaer bajo una misma cabeza. Los vasallos, extinguida que sea la línea masculina en la familia dominante, recobra el derecho natural de elegir el propio señor, en aquella familia que más le agrada, pero antes

⁸ AUGUSTA (1991).

⁹ FEBRÉS (1975).

¹⁰ AUGUSTA (1991).

¹¹ FOERSTER (2018): 497.

¹² ERIZE (1960).

¹³ PAYÁS (2018).

¹⁴ ZAVALA (2008); PAYÁS (2018).

¹⁵ MOLINA (2016): 316.

de instalarlo deben presentarlo al Toqui del Butalmapu de ellos [...] a fin de que sea de todos reconocidos y respetados en calidad de tal”¹⁶.

El *azmapu*, entendido como tradición, Pascual Coña¹⁷, lo expresa como *apew mew* o *apew zugu*, demostrándolo en un relato en contexto de finalización de un *gijatun*, en el que el *wüxan mapu logko* dice al *müxümlogko*: “Deu ta nentutuiñ ta iñ gillatun, *apew meu* femkefel ta iñ fúchake baku em, ta iñ fúchake trem em”. (“Nosotros acabamos de celebrar el *nguillatun* en la forma tradicional que nos han legado nuestros antepasados y abuelos”).

En situaciones de contacto interétnicos Guillermo Boccara¹⁸ observa que el *azmapu* ya no es un conjunto de normas y saberes “ancestrales” o “inmemoriales”, que haya que proteger, sino como un cuerpo de conocimientos (*kimün*) que se vive (*Gübamüwkey ta kimün*); un marco dinámico y orientador de la acción, es espacio de reivindicación permanente de la costumbre (*apew zugu*), es construcción de una memoria de la tradición¹⁹. Este rasgo flexible, a la vez que normativo, del *azmapu* hace posible su propia reformulación y su readaptación según contextos de vida y favorece el encuentro entre la historia y la estructura.

En otras palabras, el *azmapu* no puede ser visto:

“como mecanismo de cierre voluntario que pretende salvaguardar una autenticidad cultural ahistórica, sino como conjunto de actos y pensamientos tendientes a preservar una especificidad sociocultural [y política] diferencial, remitiendo tanto a la intencionalidad de los agentes como a los mecanismos inconscientes y de los procesos históricos que trascienden tales voluntades individuales y colectivas”²⁰.

En el contexto de la actuación de la vida, Pascual Coña²¹, indica que el *azmapu* se expresa en la vida cotidiana del *kimün*, como articulador intracultural *mapunche*, por ejemplo, en *mapunzugun* dice: “Kiñeke trokiñ mapuche reyükonyenulu pu wigka egün, petu niekay tüfachi admapu”. (“Los indígenas de algunos lugares apartados de los chilenos, conservan todavía esta costumbre antigua”). Es decir, el *azmapu* forma parte de la oralidad *mapunche*; según Aburto Panguilef, “somos un gran pueblo [...] la legislación no escrita es más sabia [...]”²².

A continuación, se sintetiza algunos ámbitos regulados por el *azmapu*.

¹⁶ MOLINA (2016): 316.

¹⁷ COÑA (1985): 392.

¹⁸ BOCCARA (2007).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Op. cit.*: 176.

²¹ COÑA (1985): 84.

²² ABURTO (2013): 915.

Cuadro 1
Algunos ámbitos ilustrativos donde opera el *azmapu*

| Ámbitos del <i>azmapu</i> | Prescripciones del <i>azmapu</i> |
|---|--|
| <i>Azmapu</i> territorial | El <i>azmapu</i> define niveles de territorialización como: <i>Fütalmapu</i> , <i>Ayjurewe</i> , <i>Kiñelmapu</i> , <i>Lof</i> , <i>Rukache</i> . Cada territorialidad, tiene su propio nivel de autoridad, de modo autónomo. |
| <i>Qüy che</i> | En los <i>qüy che</i> dentro del parentesco <i>küga</i> se define ceremonias de <i>Bakutun</i> para los niños; de <i>Kantan pilun</i> para las niñas. El primogénito, varón, llevará el nombre del abuelo paterno (<i>baku</i>), la niña el nombre de la abuela materna. El <i>azmapu</i> regula la asignación de nombres fuera del sistema <i>küga</i> mediante criterios: <i>Ayütun qüy</i> ; <i>ñimitun qüy</i> . |
| <i>Azmapu</i> y matrimonio <i>gijañ zugun</i> | El <i>azmapu</i> establece el matrimonio preferencial del <i>ñukentu</i> , tomar esposa por la línea de la madre; y del principio de la familia conocida. Los obsequios en contexto de <i>mafün</i> está regulado según criterios de edad, género y línea de parentesco. |
| <i>Kamarikun zugu</i> | El <i>azmapu</i> define las autoridades religiosas, en categorías de <i>Wünenke che</i> como el <i>Gehpin</i> , los participantes comunes. El <i>azmapu</i> prescribe distinción entre <i>kamarikun</i> , <i>pegelzugun</i> ; <i>füchotun</i> , también denominado: <i>lef gijatun</i> . El <i>azmapu</i> prescribe la formas de recepción y de despedida de los <i>müxüm</i> . |
| Salud y <i>azmapu</i> | Ceremonia del machitún tiene como finalidad la sanación del enfermo. El <i>machi pin</i> : requerimiento de machi debe hacerse en el lugar de vida de este; nunca por el camino público. |
| | El <i>azmapu</i> reconoce los tipos de machi, según su proceso formativo. |
| <i>Rulpazugun</i> : Comunicación | El <i>werken</i> para el <i>rulpazugun</i> no deben olvidar ni omitir información. El <i>werken</i> siempre debe ser acompañado de <i>inan werken</i> . El <i>werken</i> debe conocer los signos y símbolos de la comunicación, según contextos y circunstancias. |

Fuente: Elaboración propia.

Este cuadro ilustra solo algunas dimensiones definidas por él y en el *azmapu*, que en trabajo requiere de una profundización, en especial para avanzar al reposicionamiento del *azmapu* en marco del derecho propio en su sentido amplio, del mundo *mapunche*²³.

III. AZMAPU.

INSTITUCIONALIZACIÓN MAPUNCHE DEL TERRITORIO Y PROCESOS DE SUBREPOSICIÓN DE TERRITORIALIDADES

El proceso *mapunche* de institucionalidad territorial desde las orientaciones del *azmapu*, se entiende como un acto de territorialización prehispánico que en *mapunzugun*, se denominaría *anüm mapun* y *anulmapun*. Para el mundo Occidental, parafraseando a Claude Raffestin²⁴ la territorialidad “es una realidad constituida desde la historia y de

²³ MARIMAN (2012): 142.

²⁴ RAFFESTIN (1980).

las prácticas de los sujetos, creada a partir de la apropiación y representación que las personas hacen del espacio”, y expresadas por medio de la lengua.

En territorio *mapunche* se confrontan dos formas de territorialidad enmarcadas por relaciones interétnicas, que históricamente se expresaran en superposiciones de territorialidades entre las concepciones *mapunche* y la impuesta por el proceso hispano colonial y chileno.

En el caso *mapunche*, de presencia de la territorialidad, se expresa a través de la expansión del mapunzugun en tanto lengua que al arribo del conquistador tiene presencia entre Coquimbo y Chiloé [*Chijwe*]. Así, desde el valle del Limarí es una lengua que no difiere una de la otra en los habitantes del valle del Aconcagua y el Mapocho; entre el Itata y el Toltén y cercanías de Valdivia o provincia de Mallalauquen (Majolafken, antiguo nombre del lago Villarrica)²⁵, y la misma en Chiloé. Miguel de Goizueta²⁶, en su expedición a Chiloé, señala: “hablaba el capitán con los indios, decía, que la lengua parecía la lengua del Mapocho”. Es decir, una unidad lingüística que varía algo en ella en la pronunciación, según las diferencias de sus provincias²⁷.

Es decir, el mapunzugun, como otras lenguas, configura territorialidades y comunidades lingüísticas denominando unidades territoriales como o y organizaciones territoriales como *regua*; *aillaregua*²⁸; *Itanmapus*, *butanmapu*, *kiñelmapu*, *lof*, *rewe* y *rukache*, de origen prehispánico según los registros de crónicas y documentos de parlamentos. En estas denominaciones se expresa también el contacto sociolingüístico mapunzugun-castellano, tales como “provincia de Mapocho”, “provincia de *Majolafken*”.

El concepto de *ayjarewa*, es recogido en las Paces de Kilacoya - Rere-Taruchina y La Imperial en Paicaví hacia 1593²⁹, concepto usado en todos los parlamentos posteriores; pero también vigente en la memoria colectiva *mapunche* actual.

Al arribo del conquistador, el territorio *mapunche* se encuentra organizado en un conjunto de *ayjarewe*, que misioneros y cronistas entendieron como provincias. Así, la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato³⁰ y lo plateando por Ricardo Latcham³¹ el territorio *mapunche* se encontraba organizado en ciento cincuenta *ayjarewe* entre el valle del Limarí y el golfo de Reloncaví, que agrupan a diversos *levos* o *lof mapu* cada uno.

El *ayjarewe*, se entiende como la unidad de integración máxima de la sociedad mapuche, constituido por unidades menores denominadas *rewe* o *lof*³². En tanto Rolf Foester³³ la entiende como confederación, denotando nexos territoriales entre grupos

²⁵ BIBAR (1558); VALDIVIA (1606).

²⁶ Miguel de Goizueta (1558), citado en GAY (1852): 91.

²⁷ GONZÁLEZ DE NÁJERA (2017): 233.

²⁸ Utilizamos la grafía ‘j’ con el valor de ‘ll’, según grafemario Wirilzugunwe.

²⁹ PAIYAS (2018): 49.

³⁰ COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS ORIGINARIOS (2009).

³¹ Citado en MOESBACH (1959): 16.

³² BOCCARA (2007).

³³ FOESTER (2018).

locales y su espacio inmediato, generando los gentilicios como boroanos, angolinos, tucapelinos, etc, configurando identidades territoriales.

El *ayjarewe*, como unidad confederada, está presente en todos los parlamentos celebrados entre la sociedad *mapunche* y el Estado hispano-chileno, este último en el parlamento de *Tapiwe* (Tapihue) de 1825.

En un primer momento, los parlamentos son localizados más tarde en los “grandes parlamentos”, donde ya no es un *ayjarewe*, sino confederaciones de ellos y luego en los parlamentos que expresan el auge demostrando de la diplomacia *mapunche*³⁴.

El mapuzugun nos trae dos conceptos que pueden referir a esta actuación de confederaciones: *wüxan mapu* y *wichan mapu*. El primero corresponde a la unidad local convocante, el segundo al grupo o unidades convocadas en una alianza. Desde el punto de vista lingüístico, *wichan mapu* se entiende como amigo, aliado; *wichawün*, como aliarse, convidarse para una acción común, entre otros en casos de guerra³⁵.

En lo particular ilustramos con las Paces de Paicaví, 1593, en que se activó el *ayjarewe* conformado por nueve *rewe* cada uno representado por cinco caciques en promedio. Se aprecia aquí que el *wüxan mapu* corresponde a Paicaví, en tanto los *wichan mapu* fueron Angolmo, Tucapel, Tumumolo, Cayunkupil, Libora, Pilmayquen, Lincoya y Bullubeylle³⁶, que corresponderían a unidades socio-territoriales que conforman el *ayjarewe* de Paicaví.

Siendo esta dinámica reproducida y ampliada en los parlamentos sucesivos desde 1541 hasta 1803, en que se construyen alianzas de *ayjarewe* de diversos territorios³⁷, manteniendo su vigencia y actuación según circunstancias del contexto interétnico.

Como un modo de ilustrar lo anteriormente señalado es el *ayjarewe* de *Külchü*, con sus respectivos *lof mapu*, según el relato de Domingo Wenuñanco, registrado por Félix de Augusta³⁸, que, a continuación, transcribimos parcialmente en mapuzungun y castellano:

[...]

5. Fey mew chi Kújchi logko ruldugukefuy, werkükefuy kiñe kim wenxu kimlu koyagün, kimlu wewpin.

Fey küpalkefuy zugu.

Akukefuy zugu Malalwe; fey mew ka chi logko, yom werkükefuy.

Akuy zugu Koretuwe.

6. Koretuwe ñi tuwün ka akukefuy Xigkül. Fey mew tuwi, fey küpakefuy

[...] Entonces el jefe de Kújchi hacía correr la voz, enviaba un hombre entendido que sabía parlamentar.

Este traía la nueva.

Llegaba la noticia a Malalwe; de ahí al jefe, el de Malalwe, pasaba el mensaje a otra parte.

Llegó la noticia a Koretuwe. Procediendo de ahí llega también a Xigkül.

³⁴ ZAVALA (2008); PAYÁS (2018).

³⁵ AUGUSTA (1991).

³⁶ PAIYAS (2018): 49-50.

³⁷ BOCCARA (2007); FOERSTER (2018); ZAVALA (2008).

³⁸ AUGUSTA y FRAUNHÄUSL (1934): 20-22.

Komowe. Fewla hoy [n.oy], zugu pagipüji.

Pagipüji jow zuguy chi qübben; fey wüla ka amukefuy zugu Kozkoz.

7.Kozkoz jow zuguy chi qübben, fewla hokefuy Kayumapu.

Kayumapu puwi, ka amuy Xalkapüji.

Xalkapüji tuwürpuy, fewla amuy Pujügki.

Pujügki tuwi, amuy Koñarüpi.

Femgen puwi hasta Jüküñe.

8.Femgechi kimkefuy zugu tüfachi mapu wüftun [wüftun mapu?]

Naqkefuy Purülon püle, tüwlu Kújche.

Felen amuley.

San José püle fetepukefuy.

Ka Koywe püle, amuy Furiwigkul.[...]

Salió de allí y venía a Komowe.

Ahora pasó la noticia el agua, llegando a Panguipulli [Pagipüji].

Allí la recibió el qübben; después iba la noticia a Kozkoz.

7. La recibió el qübben de Kozkoz, ahora pasaba el agua para Kauymapu.

Llegaba allí pasaba a Tralcapulli [Xalkapüji]

De Xalkapüji procedió en la misma dirección, fue a Pujügki. De Pujügki pasó a Koñarüpi. Así llegó hasta Jüküñe.

De esta manera sabía la noticia toda esta fila de tierras. Bajaba también hacia Purülon, con procedencia de Kújchi.

8. Siguió camino en la misma dirección.

Llegaba hasta San José.

También iba hacia Koywe y a Furiwigkul en otra dirección”...

El relato anterior permite comprender que el *ajarewe* de Quilche constituye el *wüxan mapu* y los convocados los *wichan mapu*. Una alianza más amplia se visualiza entre el *mapu* de Panguipulli y *Budi*, en el trato de *wichan mapu* que se brindan el *logko Puelpan* con el *logko* de *Paimemilla* de *Budi*³⁹. Es decir, una alianza entre *ajarewe*.

Pablo Mariman⁴⁰ define *wichan mapu* como unidades-territoriales que se estructuraron articulando diversos liderazgos que recreaba la estructura social y política *mapunche* para deliberar sobre materias que comprometían al conjunto de los *rewes*. Lo que nos habla de una institucionalidad de corte intraétnico preestablecidos en el *azmapu*. Esto lo ratifica Guillaume Boccara⁴¹, cuando indica que el *azmapu* constituye un marco orientador que se reformula y se readapta entre tradición e historia.

IV. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LAS TIERRAS *MAPUNCHES* BAJO LA PERSPECTIVA ECLESIAÍSTICA Y ESTATAL

En el contacto interétnico conquista-colonización en Chile dos instituciones construirán una superposición en territorialidad *mapunche* configurando niveles de dominio en distintos momentos de la historia.

³⁹ AUGUSTA y FRAUNHÄUSL (1934).

⁴⁰ MARIMAN (2019): 99.

⁴¹ BOCCARA (2007).

Uno la representa la Iglesia católica, como institución evangelizadora que desde sus inicios define unidades territoriales: la de las diócesis de Santiago, funda en 1561 con dominios desde la ciudad de La Serena hasta el río Maule, Mendoza y San Juan de Cuyo la de La Imperial, creada en 1571 con jurisdicción entre el río Maule hasta Chiloé a Tierra del Fuego con potestad en las ciudades de La Imperial, Valdivia, Osorno, Villarrica, Castro, Angol, Concepción, Tucapel y Arauco⁴². En la primera mitad del periodo republicano (1840) se crea la diócesis de San Carlos de Ancud. Estas se erigen como estructuras administrativo-eclesiástica sobre los *ayllarewe* y sus respectivos *fütalmapu* como los de *Bafkenche*, *Lelfünmapu*, *Inapiremapu* y *Piremapu*.

Estas se instalan en el marco de la conquista espiritual acorde a un modelo aplicado en otros territorios conquistados⁴³, a fin de integrar a los indígenas a la vida de la Iglesia, y, sobre todo, a la convivencia con los españoles.

En el contexto de acuerdos del Pacto de Quillín [*Küjem*] (1641), los *logko* admiten la presencia de misioneros en territorio *mapunche* entre Biobío a Chiloé⁴⁴, favoreciendo la organización y creación de misiones. Según Albert Nogglar⁴⁵, la orden franciscana creó catorce estaciones misionales, algunas de ellas son: Tucapel de la Costa (1691-1700), Maquehua (1694-1707), Mariquina (1769), Valdivia (1769), Quinchilca (1778), Cudico (1787). Los jesuitas habrían atendieron quince misiones, entre ellas Angol (1757-1766), La Imperial (1693-1766), Repocura (1694-1767), Valdivia (1663-1777), Toltén (1683-1767), Boroa (1690).

En territorialización pos Quillín [*Küjem*] destaca la alianza misión-fuerte, censando la población *mapunche* (175 000) existente entre el Biobío y el Toltén. Por otra parte, la imposición del bautismo formando la identidad cristiana, superposición de territorialidad en los *fütalmapu* y sus *ayjarewe*.

En 1901, se crea el Vicariato de La Araucanía entre el río Cautín y el río Maipue, a cargo de los misioneros capuchinos bávaros, cuya finalidad era incrementar las causas católicas para la utilidad de los habitantes del territorio araucano⁴⁶. Para ello se configuran capillas, estaciones misiones y misión/escuela, articulando los *mapu*.

⁴² NOGGLER (1982).

⁴³ *Ibid.*

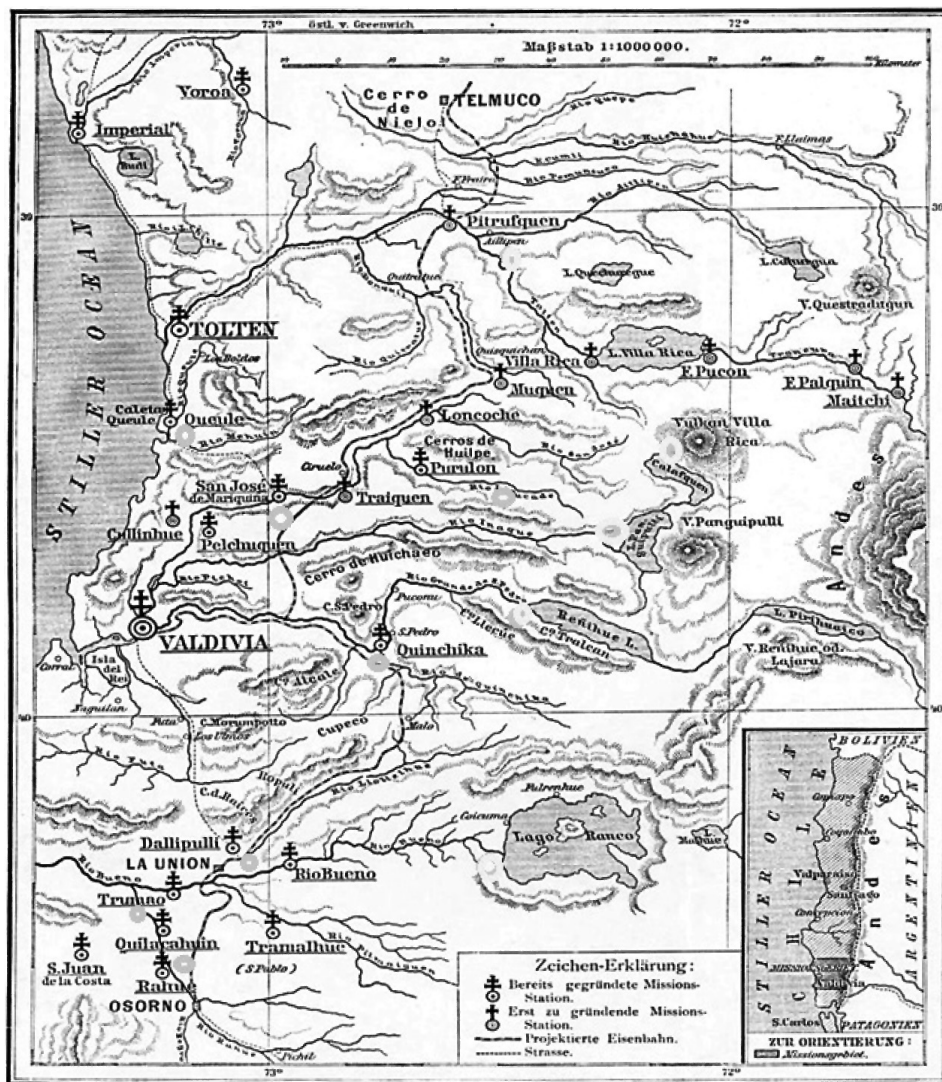
⁴⁴ MILLAR Y ARÁNGUIZ (2005); FOERSTER (1996).

⁴⁵ NOGGLER (1982).

⁴⁶ Decreto fundacional del Vicariato Apostólico de la Araucanía, 1901, en Archivo Obispado de Villarrica (AOV), fondo Documentos Patrimoniales.

Mapa 1.

Creación de misiones capuchinas italo/bávaras entorno de *Ayjarewe* en la zona del *Wijimapu* y *Chaurakawin*, hacia fines del siglo XIX



Fuente: Adaptación a partir de Verlag von Herder, "Karte des Missionsgebietes von Arakaunien", en AOV, Fondo Mapas Patrimoniales. 1895.

En el campo socio-religioso *mapunche*, según la autoetnografía⁴⁷, los *lof mapu* y sectores de *ajyarewe* como el caso de *Külchi*, pese a la territorialización antes señalada, mantiene sus prácticas de territorialidad según el *epew zugu*, orientado por el *azmapu*.

⁴⁷ DENZIN (2008).

En el campo político, la corona española hacia el siglo XVI, crea la Gobernación de Nueva Toledo (1534) y Nueva Extremadura (1548), abarcando la zona occidental de los Andes, Tucumán, Cuyo y la Patagonia⁴⁸, superponiendo una segunda estructura de territorialización sobre el modelo *mapunche*; operacionalizado a través de cabildos y encomiendas.

En el territorio de Valdivia colonial o provincia de Majolabquen Gabriel Guarda⁴⁹, señala que existe constancia de cincuenta y nueve encomiendas con sus respectivos encomenderos, ubicados en costa, valle central, ciudad de Valdivia, valle del Calle y Laguna del Ranco. Algunas de ellas son: Chaihui, Mariquina, Naghtolten, Lumaco, Huanehue. Un encomendero podía tener varias encomiendas.

Retomando los acuerdos del Pacto de Quillín (1641), se reconoce la configuración de un territorio autónomo *mapunche*, desde el río Biobío hacia el sur y la zona cordillerana⁵⁰; ratificado en el parlamento de Tapihue de 1825⁵¹.

El Estado chileno posindependencia, construye nuevas formas de territorialización bajo la forma de provincias como: Valdivia (1826), Arauco (1875), Territorio de colonización de Angol (1875); Malleco y Cautín (1887), cada una organizadas por departamentos⁵².

En forma de organización surge la figura del control territorial, como los intendentes y gobernadores. En esta arquitectura de territorialidad es relevante la presencia del registro civil y los juzgados de indios⁵³ quienes ejercen dominio⁵⁴ sobre los *fütalmapu*, *ajyarewe* y *lof*, desligando a las personalidades de cumplir los roles asignado por el *azmapu*.

En el cuadro siguiente, se sintetiza la superposición de territorialización *mapunche*-Iglesia-estado nacional.

⁴⁸ ETCHEPARE y VALDÉS (1984); DE RAMÓN, COUYOUMDJIAN y VIDAL (2001).

⁴⁹ GUARDA (2001).

⁵⁰ MARIMÁN (2019).

⁵¹ MARIMÁN (2013): 63-87.

⁵² ESPINOZA (1903).

⁵³ JARA (1956).

⁵⁴ FOUCAULT (2012).

Cuadro 2
 Síntesis de la relación entre estaciones misionales y los *Ayjarewes* en los *Fütalmapu* del *Willimapu*

| Ayjarewe | Lof mapu | Misiones | Estado chileno: Comunas | |
|---------------------|--------------------------|---|---|----------------------|
| Mariktüga Külchi | Marikina | Misión jesuita de San José de la Mariquina, desde 1663 Escuela-misión, 1752. | San José de la Mariquina como Pueblo, 1850. Comuna/subdelegación 1894 | Mariquina |
| | Alegue | Escuela, 1938. Hna. Franciscanas de Purulon. | | |
| | Purülon | Misión de Purulon, 1874 Hermanas Franciscanas de Purulon, 1938 | | Lanco, 1917 |
| | Küjchi | Estación de Külchi, 1937 | | |
| | Malalwe | Estación-Escuela de 1927. | | |
| | Chozoy | Escuela/misión, 1954. | | |
| | Koywe | | | |
| | Furiwigkul | | | Loncoche, 1900 |
| | Koreltuwe | | | |
| | Xigktil | | | |
| | Komowe | | | |
| | Panguipulli | Misión de Panguipulli, 1903 | | Panguipulli, 1946 |
| | Kozkoz | | | |
| | Kayumapu | Capilla, 1935. | | |
| | Neltume | Escuela, 1954. Hnas. Franciscanas de Purulon. | | |
| | Kalafken | Estación misional, 1935. | | |
| | Witaq | Capilla, 1935. | | |
| | Pukura | Capilla, 1935. | | |
| | Xalkapüji | | | |
| | Pujügki | | | |
| Koñarüpü | Estación Misional, 1935. | | | |
| Jüküñe | Escuela/misión, 1953 | | | |
| Likan | Estación misional, 1935. | Villarrica, 1916 | | |

Fuente: Elaboración propia.

V. CONCLUSIONES

1. El *azmapu* es un concepto multidimensional que vincula sociedad y territorio en diversas dimensiones del vivir, tanto desde el punto de vista del *kimün* (conocimientos y saberes) como de las prácticas de las personas canalizadas en el *azmogen*, en cuanto cumplimiento de las normas del buen vivir.
2. El *azmapu* orienta distintas dimensiones del *azmogen* en cuanto define las reglas y normas del buen vivir en relación con las personas, expresados en la *yamüwün* y con dimensiones no visibles incluida la naturaleza mediante la idea del *ekun zugu*.
3. El *azmapu* establece un modelo de construcción de territorialización *mapunche* de un modo bidireccional: desde el *rukache* y su *aniül ruka*, al *lof mapu* y *lof che*, de este al *kiñel mapu*, al *ayjarewe* y a los *fütalmapu* y viceversa, según circunstancias sociales e históricas. En cada uno de estos niveles de territorialización está la actuación de roles definidos desde la *azmapu* que en el ámbito interaccional, aparece la figura del *wüxan mapu* y de *wichan mapu*.
4. El *azmapu*, tiene la capacidad para movilizar acciones en distintos momentos históricos y contextos de relaciones intraculturales en el marco del *apew zugu* y de relaciones interétnicas, que permite generar mecanismo para resistir frente a situaciones complejas y de intervención que ponen en riesgo el *azmogen*, a pesar de las estructuras políticas y religiosas que se introdujeron desde la sociedad nacional.
5. El concepto de *azmapu* desde la perspectiva de sociedades que viven relaciones interétnicas e interculturales permite comprender la autonomía social, cultural y política de la sociedad *mapunche*.

REFERENCIAS

- ABURTO, P. (2013). *Libro diario del presidente de la Federación Araucana. 1940, 1942, 1948-1951*. Santiago: RIL Editores.
- ALONQUEO (1972).). *Mapuche ayer y hoy*. Padre Las Casas: Imprenta San Francisco.
- AOV, R. P. (1954). *Sigisfredo Schneider de Fraunhäuls, Crónica de la Misión de San Sebastián de Panguipulli*. Fondo Memorias Misionales. Tomo II (1924-1954).
- ARELLANO, C.; HOLZBAUER, H. y KRAMER, R. (2006). *En la Araucanía. El padre Sigisfredo de Fraunhäusl y el parlamento mapuche de Coz Coz de 1907*. Madrid: Editorial Vervuert.
- AUGUSTA, F. y FRAUNHÄUSL, S. (1934). *Lecturas araucanas*. Padre las Casas: Imprenta y Editorial "San Francisco".
- AUGUSTA, F. (1991). *Diccionario araucano. Mapuche-español, español-mapuche*. 2ª ed. Temuco: Edit. Kushe.

- BOCCARA, G. (2007). *Los vencedores. Historia del pueblo mapuche en la época colonial*. Antofagasta: Ocho Libro editores.
- BIBAR, G. (1558). *Crónica y relación copiosa y verdadera de los reynos de Chile*. Santiago: Edición facsimilar y a plana del Fondo Histórico y Bibliográfico José Toribio Medina.
- COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO CON LOS PUEBLOS ORIGINARIOS (2009). *Informe de la Comisión de verdad histórica y nuevo trato con los pueblos indígenas*. Santiago: Editorial Pehuén.
- CORPORACIÓN NACIONAL DE DESARROLLO INDÍGENA (CONADI) (1993). *Ley indígena*. Santiago: Edit. CONADI.
- COÑA, P. (1985). *Lonco Pascual Coña ñi tuculpazugun. Testimonio de un cacique mapuche*. Santiago: Editorial Pehuén.
- DE RAMÓN, A.; COUYOUMDJIAN, R. y VIAL, S. (2001). *La gestación del mundo hispanoamericano*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- DE ROSALES, D. (1989). *Historia general del reino de Chile, Flandes Indiano*. Santiago: Editorial Andrés Bello. Tomo I.
- DENZIN, N. (2008). “La política y la ética de la representación pedagógica: hacia una pedagogía de la esperanza”. P. MCLAREN y J. KINCHELOE (eds.). *Pedagogía crítica. De qué hablamos, dónde estamos*. Barcelona: Ed. GRAO.
- DURAN, T.; CATRIQUIR, D. y HERNÁNDEZ, A. (2007). *Patrimonio cultural mapunche. Derechos lingüísticos y patrimonio cultural mapunche*. Temuco: Universidad Católica de Temuco. Tomos I-II-III.
- ERIZE, E. (1960). *Diccionario comentado mapuche-español. Araucano, pehuenche, pampa, picunche, rancülche, huilliche*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Sur.
- ESPINOZA, E. (1903). *Jeografía descriptiva de la República de Chile*. Santiago: Imprenta, litografía i encuadernación Barcelona.
- ETCHEPARE, J y VALDÉS, M. (1984). *Historia de Chile*. Concepción: Editorial Universidad de Concepción. Tomo I.
- FEBRES, A. (1765). *Arte de la lengua general del reino de Chile: Con un dialogo chileno-hispano muy curioso: a que se añade la doctrina Christiana, esto es, Rezo, Catecismo, Copla, Confesionarios y Platicas; lo mas en la lengua chilena y castellana, y por fin un vocabulario hispano-chileno, y un calepino Chileno-Hispano, mas copioso*. Lima: Calle de la Encarnación.
- FOERSTER, R. (1996). *Jesuitas y mapuches: 1593-1767*. Santiago: Editorial Universitaria.
- FOERSTER, R. (2018). *¿Pactos de sumisión o actos de rebelión?. Una aproximación histórica y antropológica a los mapuches de la costa de Arauco, Chile*. Santiago: Editorial Pehuén.
- FOUCAULT, M. (2012). *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires: Ediciones. Siglo XXI.
- GAY, C. (1852). *Historia física y política de Chile*. París: Imprenta De. Thunot. Tomo II.
- GONZÁLEZ DE NÁJERA, A. (2017). *Desengaño y reparo de la guerra del reino de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- GUARDA, G. (2001). *Nueva historia de Valdivia*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- JARA, A. (1956). *Legislación indigenista de Chile*. México D.F.: Ed. Instituto Indigenista Interamericano.

- LLOPIS, C. y GANT, M. (1998). *Comentarios de textos históricos: Como interpretar las fuentes de información escrita*. Madrid: Ed. Narcea S.A.
- MARIMAN, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del s. XXI*. Santiago: LOM Ediciones.
- MARIMAN, P. (2013). “La república y los mapuches, 1819-1828”. H. NAHUEL PAN *et al.* *Ta ññfjke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche*. Temuco: Editorial Comunidad de Historia Mapuche.
- MARIMÁN, P. (2019). “Pu Mapuche Petu ñi muntukapanueteu pu chileno ka arketinu soltaw. Los mapuches ante la conquista militar chileno argentina”. P. MARIMAN *et al.* *¡Allkütunge, wingka!, ¡ka kiñechi!. Ensayos sobre historia mapuche*. Temuko: Comunidad de Historia Mapuche.
- MILLALÉN, J. (2019). “Pu mapuche: Kimün, arqueología ka etnohistoria petu ñi akunun keke tripa mollfüñche. Sociedad mapuche prehispánica: kimün, arqueología y etnohistoria”. P. MARIMAN. *et al.* *¡Allkütunge, wingka!, ¡ka kiñechi!. Ensayos sobre historia mapuche*. Temuko. Comunidad de Historia Mapuche.
- MILLANGUIR, D. (2007). *Panguipulli: Historia y territorio (1850-1946)*. Panguipulli: Imprenta Grafica del Sur.
- MILLAR, R. y ARÁNGUIZ, H. (2005). *Los franciscanos en Chile: una historia de 450 años*. Santiago: Academia Chilena de la Historia.
- MOESBACH, E. (1959). *Voz de Arauco*. Villarrica: Imprenta San Francisco.
- MOLINA, J. (2016). *Compendio de la historia geográfica, natural y civil del reino de Chile*. 2ª ed. Santiago: Editorial Pehuén.
- NOGGLER, A. (1982). *Cuatrocientos años de misión entre los araucanos*. Padre Las Casas: Editorial San Francisco.
- OIT (2009). *Convenio 169. Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Santiago: Andros Impresores.
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas*. Disponible en www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf [fecha de consulta: 20 de marzo de 2021].
- PAYÁS, G. (2018). *Los parlamentos hispano-mapuches, 1593-1803. Textos fundamentales*. Temuco: Ediciones de la Universidad Católica de Temuco.
- RAFFESTIN, C. (1980). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies Techniques.
- ROJAS DONAT, L. (2002). *España y Portugal ante los otros*. Chillán: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- SÁNCHEZ, J. (2001). *El Az mapu o sistema jurídico mapuche*. Temuco: Universidad Católica de Temuco. Repositorio Biblioteca Central.
- SÁNCHEZ, M. (2011). *Historia de la Iglesia en Chile. Los nuevos caminos de la Iglesia y el Estado*. Santiago: Editorial Universitaria. Tomo III.
- SUÁREZ, F. (1987). *La historia y el método de investigación histórica*. Madrid: Ed. Rialp. S.A.
- VALDIVIA, L. (1606). *Arte, vocabulario y confesionario de la lengua de Chile*. Leipzig.
- VILLEGAS, M. (2014). “Sistema sancionatorio indígenas y derecho penal. ¿Subsisten el Az mapu? *Revista Polit crim.* 09 (17). Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992014000100007 [fecha de consulta: 28 de enero de 2021].

ZABALA, J. (2008). *Los mapuches del s. XVIII. Dinámica interétnica y Estrategias de resistencia*. Santiago: Ed. Universidad Bolivariana. Colección Estudios Sociales.

VIDA SOCIAL COTIDIANA EN LA ESCUELA RURAL DE LA ARAUCANÍA. APORTES PARA LA POLÍTICA EDUCATIVA LOCAL*

Daniel San Martín Cantero

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Reina San Martín Aedo

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

El escenario educativo en La Araucanía se caracteriza por su complejidad socio-histórica, territorial y cultural. Esto interpela la capacidad que tienen las políticas educativas para promover una educación con pertinencia sociocultural y territorial.

Una de las primeras situaciones que se debe reconocer es la función que tuvo la instalación de la Escuela en el territorio. En este sentido, la escuela en La Araucanía fue una institución que permitió la homogeneización, civilización y evangelización de la sociedad mapuche y no mapuche¹. Esta función instrumental se expresa en el diseño monocultural del currículum escolar², que ha excluido aquellos modos de socialización y formas de comprender el mundo desde la sociedad mapuche. Así, el carácter homogeneizador del currículum escolar ha desfavorecido la valorización de las prácticas culturales tradicionales, cultivo de la lengua materna e identidad étnica y territorial.

Si bien es cierto, la escuela rural en La Araucanía se constituye como espacio intercultural e interétnico, se advierte la necesidad de avanzar hacia un enfoque educativo que favorezca el diálogo y la sana convivencia intercultural. Para que esto sea posible es conve-

* Agradecemos a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), por cuanto este trabajo se inscribe en el proyecto Fondecyt de Iniciación n.º 1190786 “Vida social cotidiana de profesores y profesoras que se desempeñan en contexto escolar mapuche. Un análisis socio-fenomenológico”.

¹ ZABALA (2008): 268-286; DURÁN, QUIDEL, HERNÁNDEZ y CATRIQUIR (2007): 415-441.

² BECERRA y LLANQUINAO (2017); MANSILLA y QUILAQUEO (2018): 733-751.

niente enfrentar ciertas condiciones que alertan sobre la crisis de la educación rural en La Araucanía, y que ponen en riesgo la educación de niños y niñas *mapuche* y no *mapuche*.

A modo de contextualización, en la Región de La Araucanía existen mil seis escuelas rurales; cuatrocientas diecinueve municipales, cuatrocientas ochenta particulares subvencionadas y ciento siete pertenecientes a Servicios Locales de Educación³. En estos establecimientos rurales se desempeñan 3 742 profesores, que ejercen su labor en una de las regiones con mayor pobreza multidimensional del país (22,3%). Esta situación de precariedad se refleja en uno de cada cuatro hogares de La Araucanía⁴.

En el ámbito laboral, el 70 % de trabajadores pertenecientes a pueblos originarios de la región de La Araucanía, perciben menos de \$260 000 líquidos⁵. La pobreza por ingresos se acentúa en zonas rurales donde el 34,1% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza⁶.

En cuanto a los resultados de aprendizaje, la región de La Araucanía tiene un promedio de 247 puntos en Lectura, Matemática, Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Este resultado está por debajo del promedio nacional que corresponde a 252 puntos⁷.

Pese a que el escenario descrito es desfavorable para mejorar la calidad de la educación, expertos académicos, economistas y algunos sectores políticos, sostienen que la calidad de la educación se logra al mejorar la enseñanza en la sala de clases.

Esta tesis sobre la calidad docente, o *el problema está en la sala, no en el sistema*⁸, también es compartida por diversos ministros de Educación, y ha justificado políticas de evaluación docente. Esto ha derivado en la individualización del profesor sobre la responsabilidad en logros escolares, mediante categorizaciones de desempeño docente⁹.

En este escenario surge el debate sobre la calidad de educación en contextos escolares en la región de La Araucanía. En efecto, es conveniente entender el éxito educativo en el marco de un conjunto de condiciones que pueden o no favorecer la equidad social. Se trata de condiciones de educabilidad que se expresan en la cotidianidad del rol de profesores y profesoras rurales, y que según Xabier Bonal y Aina Tabarini¹⁰ permiten responder una pregunta central: ¿es posible educar en cualquier contexto? Esta pregunta puede ser respondida al observar el modo en que la institucionalidad educativa se cristaliza en la experiencia escolar, y deja ver fracturas que la política educativa no ha resuelto, y que, por supuesto, repercuten en la enseñanza.

³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDUC) (2020).

⁴ Datos actualizados a 2020 por la Fundación Habits de AIS Group.

⁵ DURÁN y KREMERMAN (2020).

⁶ OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA UFRO (2017).

⁷ AGENCIA DE CALIDAD (2019).

⁸ ATRIA (2012).

⁹ COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE (2020).

¹⁰ BONAL y TABARINI (2012): 16-21.

II. VIDA SOCIAL COTIDIANA

El mundo de la vida cotidiana representa un fundamento empírico para la investigación social¹¹. De acuerdo con Alfred Schütz¹² la noción mundo de vida cotidiana remite a un espacio de relación, comprensión y participación de los hombres. Emerge una racionalidad de origen social que vincula a los actores, y se orienta por los siguientes fundamentos:

1. La actitud natural está determinada por motivos pragmáticos.
2. La intersubjetividad impone los ritmos de la cotidianidad.
3. El problema de la vida cotidiana se expresa en las relaciones de los actores entre sí, y en cómo comprenden y constituyen la realidad social.
4. La vida cotidiana es una región particular de sentido¹³.

El curso de la vida cotidiana permite responder a preguntas en torno a la relevancia de la subjetividad e intersubjetividad, la construcción social del sujeto y los significados que atribuyen a su entorno social y cultural.

La teoría social fenomenológica de Alfred Schütz¹⁴ es una

“...ciencia de los fenómenos de la intersubjetividad mundana, por lo que un análisis de las estructuras del mundo de la vida puede interpretarse como una sociología general de la vida cotidiana”¹⁵.

Estas estructuras están conformadas por la acción y el conocimiento social de las personas, y se despliegan en estructuras temáticas que remiten a contextos objetivos (temática impuesta), subjetivos (temáticas motivadas) e intersubjetivos (significatividades interpretadas) de la acción social.

El propósito fundamental de la fenomenología social schutzeana es la descripción de aquellos rasgos presentes en las prácticas (inter)subjetivas que constituyen el sentido en el mundo de la vida cotidiana¹⁶. De este modo, las dimensiones de las prácticas intersubjetivas vivenciadas en la vida cotidiana tienen que ver con: intencionalidad, percepción, corporalidad, espacialidad, temporalidad, atención, tipicidad, habitualidades, entre otras¹⁷.

El programa sociofenomenológico de investigación puede ser desarrollado en distintos campos empíricos. Según Lester Embree¹⁸, el campo de la educación parece

¹¹ BERGER y LUCKMANN (1986).

¹² SCHÜTZ (2003).

¹³ RIZO (2009): 45-53.

¹⁴ SCHÜTZ (2003).

¹⁵ GRATHOFF (1989): 107.

¹⁶ EBERLE und ILJA (2010): 9-46.

¹⁷ GROSS (2017): 438-466.

¹⁸ EMBREÉ (2001): 15-30.

un ámbito interesante para la investigación sociofenomenológica. Una razón es que la racionalidad práctica de los actores en los contextos escolares y la diversidad sociocultural se ajusta al análisis sociofenomenológicos de la vida cotidiana.

III. CONDICIONES DE EDUCABILIDAD

La educabilidad de un niño o adolescente se asocia a su situación inicial, vinculada a aptitudes personales que son medibles y comparables, un ejemplo es el coeficiente intelectual. Se trata de rasgos individuales que también se expresan en la influencia del proceso de socialización producto de la interacción familiar, cultural, entre otros¹⁹. En esta perspectiva individual sobre la educabilidad, los rasgos y atributos de niños y niñas son considerados determinantes para el éxito o fracaso escolar. Así, un estudiante puede ser catalogado como educable o no educable.

En cambio, las condiciones de educabilidad enfatizan la equidad social, la cual posibilitan las condiciones mínimas para que los estudiantes se desenvuelvan de manera adecuada en el sistema educativo²⁰. Se consideran un fenómeno social, económico, familiar, cultural y subjetivo que permiten la formación escolar. En definitiva, las condiciones de educabilidad implican una interpelación política y ética a la escuela y a la sociedad. Para mejorarlas es fundamental que las instituciones de la sociedad construyan un sentido colectivo sobre los valores de igualdad, de lo contrario, las políticas educativas que se enfoquen en esa área serán inviables²¹.

Cuando las condiciones de educabilidad son favorables toda persona es educable. Con esto, el éxito escolar no puede atribuirse solo al potencial individual del estudiante. Se reconoce que los elementos del entorno fomentan o dificultan los aprendizajes escolares y las potencialidades del estudiante, en especial de aquellos que viven en condiciones de pobreza²². Por tanto, si las políticas educativas promueven condiciones de educabilidad, los niños y niñas dejan de ser considerados responsables de sus condiciones familiares, económicas o socioculturales, pues el sistema educativo se encarga de superar esas dificultades²³. Ana Toscano²⁴ sostiene que algunas instituciones escolares están mejor preparadas para medir sus propias políticas que para ajustarlas a las diversas necesidades de sus estudiantes. Por el contrario, las escuelas que generan condiciones de educabilidad invierten en la situación inicial del educando. De este modo, atienden a las diversas necesidades, buenas relaciones afectivas, junto con normas, mecanismos de

¹⁹ TOSCANO (2006): 153-185.

²⁰ NAVARRO (2017).

²¹ TARABINI y BONAL (2008).

²² BONAL Y TARABINI, (2013): 67-88.

²³ NAVARRO (2017).

²⁴ TOSCANO (2006).

acción y horarios que se adaptan a las condiciones de niños y niñas²⁵. En este sentido, el Estado garantiza una educación basada en la equidad y justicia social, liberada de las reglas del mercado.

IV. EDUCACIÓN Y MERCADO

El sistema de financiamiento de la educación chilena tiene su origen en reformas diseñadas a principios de la década de 1980, donde se permite la administración de la educación a privados. En este contexto, el sostenedor educacional recibe una subvención del Estado por estudiante matriculado, a esto se le conoce como mecanismo de voucher²⁶. Este pago es equivalente para establecimientos públicos como particulares²⁷. Con esto se debilita la educación pública, entre otras razones porque los establecimientos administrados por privados tienen la capacidad de seleccionar y expulsar a niños y niñas por razones de rendimiento o comportamiento. En definitiva, la opción por la educación particular produce segregación. Junto a esto, existe una oferta de establecimientos educacionales que fijan criterios de distinción social que incrementa la segregación socioeconómica.

Dicha situación profundiza la desigualdad educativa del país, esto se evidencia por la existencia de escuelas para ricos (particular pagada), para clases medias (particular subvencionada con y sin copago) y pobres (municipal). Este sistema garantiza segregación y no calidad de la educación. No se orienta a lo colectivo y genera en la sociedad división, falta de diálogo en las distintas esferas de la sociedad²⁸.

En los contextos escolares rurales los establecimientos particulares también establecen prácticas propias del sector de servicios. Es decir, acciones o conjunto de actividades destinadas a satisfacer una determinada necesidad de los clientes. Así, debates sobre educación pública y de calidad cada vez están más ajenos a la realidad de los establecimientos rurales de La Araucanía. Un ejemplo de esto es el caso de niños y niñas que están imposibilitados, por motivos técnicos, al acceso a educación a distancia en el escenario de crisis sanitaria.

V. METODOLOGÍA

Para comprender el escenario socioeducativo y, por tanto, la experiencia cotidiana de profesores y profesoras que se desempeñan en contextos escolares rurales, se recurre

²⁵ BONAL y TARABINI (2013).

²⁶ ORELLANA y MIRANDA (2018): 95-156.

²⁷ BELLEI (2016): 232-247.

²⁸ VILLALOBOS y QUARESMA (2015): 63-84.

a la tradición de investigación cualitativa. Esta metodología ha sido adecuada para la investigación en espacios de vida cotidiana²⁹.

Los participantes son veinte profesores/as que se desempeñan en contextos escolares rurales de la Región de La Araucanía, en escuelas particulares subvencionadas.

Para indagar en la vida social cotidiana se utilizaron dos técnicas

- 1) semblanza (autobiografía breve) y
- 2) entrevista biográfica.

La semblanza está compuesta por relatos de vida que articulan la experiencia individual con el contexto de social vivido. Estos relatos breves son escritos por el propio sujeto, con la finalidad de referenciar situaciones vividas en un escenario social determinado³⁰.

En el caso de la entrevista biográfico-narrativa permitió profundizar en la experiencia social descrita en la semblanza. De este modo, esta técnica permite una textura detallada donde el entrevistado/narrador tiende a compartir mucha información³¹. Es una técnica que facilita la continuidad del relato biográfico mediante la profundización en aquellos acontecimientos significativos para el narrador. Además, permite al investigador acceder a personas, lugares, documentos que constituyen ciertas huellas o indicios para el investigador³².

Se analizó la estructura de la vida social cotidiana desde el programa socio-fenomenológico³³, mediante la identificación de temáticas impuestas, y significatividades interpretativas³⁴. Las temáticas impuestas son condiciones sociales objetivas del contexto donde la realidad está dada. Son condiciones del contexto social impuestas al actor, y que, por lo tanto, no controla ni domina. Las significatividades interpretativas son un conjunto de interpretaciones (mutua) de los códigos de acción de la comunidad y el actor.

VI. RESULTADOS

En el escenario de vida social cotidiana en contextos escolares rurales, profesores y profesoras experimentan situaciones que reflejan condiciones determinantes para el desempeño docente y la calidad educativa.

²⁹ DENZIN y LINCOLN (2015); RUIZ e ISPIZUA (1998).

³⁰ SANZ (2005): 99-116.

³¹ LOZARES y VERD (2008): 95-125.

³² SAN MARTÍN (2018a): 65-83.

³³ TOLEDO (2012).

³⁴ SCHÜTZ (2003).

VII. LA FIGURA DEL SOSTENEDOR

En el caso de escuelas particulares subvencionadas, el sostenedor educacional tiene un papel preponderante en la toma de decisiones financieras y pedagógicas de la institución escolar. Es el encargado y responsable de administrar los recursos financieros y humanos, pero también se ocupa de cultivar buenas relaciones con padres y apoderados, para así mantener o aumentar la matrícula de la escuela. Para este propósito, los profesores deben contribuir a estos intereses para reducir costos y captar matrículas.

i. ...cuando yo estaba juntaba diez lucas y me retaban

En el contexto de aniversarios de escuelas se organizan alianzas y competencias entre cursos. Para que una alianza resulte ganadora los profesores deben reunir dinero, cuyo destino es ser invertidos en recursos para la escuela. En este caso, el profesor cuestiona el ambiente de competitividad y el uso adecuado de los recursos. Asimismo, refiere a la naturalización de la actividad en profesores que contribuyen sin cuestionamiento con sus propios recursos:

“Entrevistado: ...había mucho interés de juntar dinero, si tenían que poner plata de ellos [profesores], por ejemplo, si tenían que poner cincuenta lucas [miles de pesos] para ganarle a la otra alianza, las ponían, o juntar leña, tenía puntaje, entonces le pedían [a los apoderados] metros de leña, eso era una necesidad, pero la directora dijo que con el dinero que se había recolectado había comprado una combustión lenta para las salas, era como un millón, un millón y medio. Y cuando yo estaba, juntaba diez lucas y me retaban...”³⁵.

VIII. EL TEMA DEL CONFLICTO

Las escuelas de la región de La Araucanía están en medio de comunidades que protagonizan el conflicto histórico entre Estado y pueblo mapuche. Esto ha repercutido, entre otros aspectos, en la labor de profesores rurales. No obstante, la implicancia más importante es la exposición cotidiana de niños y niñas a la respuesta del Estado frente a esta situación. En general, las instituciones escolares prohíben a profesores abordar la problemática, sin embargo, algunos de ellos establecen un compromiso pedagógico implícito que les estimula a dialogar sobre la situación vivida.

³⁵ EP 4, cita 20. La nomenclatura EP refiere a Entrevista Profesor, 2 corresponde al número de entrevista, y cita 9 es el número de cita de la entrevista referenciada.

i. ...teníamos prohibido tocar el tema

A pesar de la prohibición explícita a profesores para referirse a situaciones de detención de miembros de la comunidad, la profesora aborda el tema, y omite la posición de la escuela frente al conflicto mapuche:

“Entrevistada: ...es la realidad de las escuelas rurales en todos lados, en esta región. Teníamos prohibido tocar el tema, porque, así como en la comunidad había gente que estaba de acuerdo, igual había apoderados que estaban en contra. Entonces, no podíamos tocar muy profundamente el tema del conflicto, pero yo constantemente en mis clases poníamos ejemplos, el tema de la opinión, de la construcción de textos, todo iba relacionado con el tema mapuche”³⁶.

En este sentido, el conflicto Estado-pueblo mapuche forma parte de un currículum oculto que es abordado mediante una visión pedagógica. Desde esta perspectiva, en la vida social cotidiana se observa que algunos docentes generan respuestas pedagógicas que la institucionalidad educativa no aborda. Las condiciones de educabilidad son agravadas por la presencia de instituciones que intervienen en el conflicto Estado-pueblo mapuche. Estas experiencias cotidianas de niños y niñas no son atendidas por las políticas educativas, las cuales centran su interés en la concreción del currículum escolar en el aula.

IX. ENTRENAMIENTO SIMCE

El incentivo que genera los buenos resultados en Simce para una escuela rural, se traducen en mayor captación de matriculados. Esto ha contribuido a que los profesores prioricen tiempo y recursos en aquellas asignaturas que son objeto de medición. En consecuencia, emergen prácticas irregulares que alteran la organización escolar y las necesidades de aprendizaje de niños y niñas.

i. ...y en la práctica, solamente viéramos contenido Simce

La profesora entrevistada constata la condición impuesta por la autoridad de la escuela, respecto de la orden de omitir la enseñanza de algunas asignaturas no consideradas importantes para la prueba Simce:

“...yo estaba a cargo de todas las asignaturas, hasta de artística que se llama o tecnología, entonces ahí estaba autorizada yo para mentir en el libro de clases, y en la práctica, solamente viéramos contenido SIMCE”³⁷.

³⁶ EPP 1, cita 41.

³⁷ EPP 1, cita 3.

X. EL INTERNADO

El internado en contextos escolares rurales tiene la función de contribuir con el derecho al acceso a la educación. Así, cumple un papel de protección de derechos en tanto proveen de las necesidades para que niños y niñas puedan educarse. Sin embargo, la vida social cotidiana de profesores rurales advierte vulneración de derechos al no garantizar las condiciones mínimas de bienestar. Por el contrario, se observa que en algunos casos el internado también es percibido como oportunidad de negocio.

i. ...entonces no tenían ni agua caliente a veces

Las prácticas irregulares en la administración financiera afectan a niños/as que por diversas razones deben hospedarse en internados de la escuela. No obstante, la profesora entrevistada es testigo de las carencias debido a la falta de recursos. Así, los niños/as denuncian ausencia de condiciones materiales básicas para su manutención:

“Entrevistada: ...el cincuenta por ciento de los niños del internado eran de lejos, de Barros Arana, por ejemplo, y no conocía a las familias de los internos, venían dos veces al mes. A veces había un aprovechamiento del sostenedor, entonces no tenían ni agua caliente a veces, cuando llegábamos no se habían bañado, o llegaban con el pelo mojado, entonces yo colocaba harito en esas cosas. Por ejemplo, les preguntaba por qué vienes con el pelo mojado, es que no hay secador de pelo me decían”³⁸.

En efecto, el papel del profesor rural, en algunos casos, también es fiscalizar las prácticas administrativo-financieras de las instituciones educacionales. Este rol es imprescindible, por cuanto no existe una fiscalización efectiva sobre la gestión administrativo-financiera en los contextos escolares rurales.

XI. CONDICIONES MATERIALES PARA LA ENSEÑANZA

Al interior de la sala de clases se gestan las condiciones materiales para el aprendizaje de niños y niñas. Por lo cual los docentes rurales deben disponer de una serie de recursos que faciliten la comprensión de las materias, y aporten a la realización de las actividades escolares. A pesar de esto, en la vida social cotidiana, los profesores deben lidiar con la falta de recursos mínimos para la enseñanza.

³⁸ EPP 5, cita 47,

i. ...usted va y pide un material, y no está

La docente entrevistada debe solventar la compra de materiales mediante el uso de su dinero personal. Esto es un aspecto problemático que afecta la calidad de la enseñanza:

“Entrevistada: En esa época, no existían los fondos SEP [Subvención Escolar Preferencial]. Ahora existen los fondos SEP, pero resulta que están destinados para otras funciones. Usted va y pide un material, y no está, entonces qué tengo que hacer yo..., con mi sueldo compro todo el material que necesito y me lo llevo”³⁹.

Sin duda, los resultados descritos grafican, en parte, la ausencia de educabilidad presentes en algunas escuelas rurales de la Región de La Araucanía. Luego, esta situación se expresa en índices crecientes de desigualdad que advierten que la calidad de educación se debe a un sistema sostenido por un tipo de modelo que no repara en la educación como un derecho social.

XII. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Para avanzar en una educación con miras a favorecer a las condiciones de educabilidad, es preciso transformar el carácter subsidiario del Estado. En educación, la subsidiariedad ha implicado libertad de enseñanza en el sentido de situar la educación de niños y niñas como un servicio administrado bajo criterios convencionales de mercado.

La libertad de enseñanza en la educación está garantizada por la actual Constitución, y expresa una libertad económica absoluta para que los agentes administradores de recursos en las instituciones educacionales tengan libertad de decisión sobre estos. En este escenario, el papel del Estado se reduce a vigilar la oferta educativa. Al respecto en la Constitución se señala:

“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional”⁴⁰.

En efecto, las fisuras provocadas por una suerte de libre albedrío promovido por la Libertad de Enseñanza en la Educación han mantenido a la educación rural en un letargo que se evidencia en prácticas propias del siglo pasado. En este sentido, la subsidiariedad o política del voucher se ha instalado como una oportunidad de negocio, mediante la cual el mercado de la educación genera oferta educativa con el objetivo

³⁹ EPE 4, cita 46.

⁴⁰ *Constitución Política de la República de Chile* (2005): art. 19 n.º 11.

de disputar el máximo de subvención posible. Es decir, la rentabilidad está dada por la cantidad de niños/as matriculados y, por supuesto, por la reducción de costos. Por una parte, esta rentabilidad se constata en la captación de clientes, lo cual, en el lenguaje cotidiano del mundo escolar rural, se denomina como búsqueda de matrículas. Por otra parte, la maximización de recursos que permite disminución de costos se manifiesta en la carencia de materiales para enseñanza, y escasa mantención de infraestructura.

El derecho a la educación consagrado en la Constitución se dispone como un conjunto de rasgos generales donde el Estado fomenta la cobertura, la diversidad de proyectos educativos y la obligatoriedad de la familia para educar a sus hijos, y decidir dónde hacerlo,

“...el aumento de la oferta educacional es acompañado del dismantelamiento y precarización del sistema escolar y, consecuentemente, de la caída de la calidad educacional”⁴¹.

Pese a esto, la capacidad de elegir es condicionada por ofrecimientos indebidos motivados por la vulnerabilidad económica de algunas familias. De este modo, Adela Cortina⁴² observa que para el mercado la pobreza se transforma en algo deseable porque se contenta con satisfacer aquellas necesidades urgentes.

La respuesta constitucional, y de las políticas frente a las fisuras del sistema educativo debe considerar a la educación como un derecho social. Esto implica que el sistema político, económico, social y la institucionalidad educativa se dispongan a un cambio de paradigma⁴³. Para el caso regional; participación, identidad étnica, territorio, conservación del patrimonio cultural y natural, deben ser relevados en el diseño de políticas educativas rurales a través de reformas curriculares, programas de formación docente y gestión escolar rural.

XIII. EDUCACIÓN CON PERTINENCIA CULTURAL

Las políticas educativas en materia de educación con enfoque intercultural convergen en el Programa de Educación Intercultural Bilingüe y la incorporación de la asignatura de Lengua Indígena *Mapunzugun*. Esta política educativa no ha surtido el efecto deseado el cual es fortalecer la identidad cultural. Si bien es cierto, en la Ley General de Educación⁴⁴ se promueve que el sistema educativo debe reconocer y valorar al individuo en atención a sus particularidades culturales, lingüísticas, creencias y tradiciones; en

⁴¹ MACIEL e NETO (2004): 49.

⁴² CORTINA (2019).

⁴³ ALARCÓN y DONOSO (2018).

⁴⁴ LGE (2010).

general las instituciones educativas reproducen visiones monoculturales y folclorizadas sobre la identidad y las tradiciones *mapuche*. Así mismo, la Ley General de Educación no distingue el sentido patrimonial de la tradición y formas de vida, propias en las comunidades mapuches. Por el contrario, se asimila la interculturalidad como parte de necesidades educativas especiales, con lo cual se espera que la educación se adecúe a las condiciones de la otredad, en estados de no autonomía del individuo:

“...se efectuarán adecuaciones curriculares para necesidades educacionales específicas, tales como las que se creen en el marco de la interculturalidad, de las escuelas cárceles y de las aulas hospitalarias”⁴⁵.

Este enfoque desde la diversidad despoja la condición de pueblo a las comunidades *mapuche*, por tanto, restringe toda posibilidad de una educación con pertinencia cultural.

La institucionalidad educativa requiere posicionarse desde la propia comprensión del sujeto respecto a su tradición e historia. Esto significa abrir la discusión constitucional que considere a la educación con enfoque territorial y participativo para propiciar espacios educativos donde la comunidad reasuma y resignifique su identidad cultural⁴⁶. Esta tarea requiere desnaturalizar aquellos marcos interpretativos y de conocimientos que se han naturalizado en el escenario escolar.

La educación rural en La Araucanía ha sido depositaria de un campo de conocimientos y prácticas que han colonizado la vida social cotidiana, hasta el punto de desconocer lo propio, o lo que se denomina como epistemicidio⁴⁷. Un simple ejercicio es pedir a un niño o niña que identifique el nombre de algunos árboles nativos, y luego haga lo mismo con un pino o eucalipto (plantaciones introducidas), es probable que tenga éxito en esta última tarea. Si este fallo ocurre en un simple ejercicio, cuánto más no ocurrirá en el campo de los saberes, lengua y prácticas tradicionales que han sido relegadas por saberes pertenecientes a la tradición de Occidente.

XIV. NUEVAS CONDICIONES DE EDUCABILIDAD

Las condiciones de educabilidad facilitan los procesos de aprendizaje y enseñanza, siempre y cuando estos procesos ocurran en un ambiente de equidad y justicia social. Sin embargo, en la región de La Araucanía, la educación en sectores rurales está mediada por tensiones políticas, sociales y económicas que violentan el espacio escolar y sus relaciones.

Lo anterior representa una huella de desigualdad difícil de borrar mediante políticas educativas asistencialistas. Por el contrario, se deben promover condiciones de

⁴⁵ LGE (2010): art. 23.

⁴⁶ MOYA (2007): 229-258.

⁴⁷ SANTOS (2013).

educabilidad para una escuela justa⁴⁸. En este sentido, la educación como un derecho social debe enfrentar la vulneración de derechos que niños y niñas experimentan en La Araucanía, mediante políticas educativas basadas en el diálogo intercultural⁴⁹ en un marco de convivencia intercultural.

De este modo, se deben redireccionar los recursos financieros y humanos hacia la gestión de programas educativos participativos, donde la comunidad escolar identifique sus propias problemáticas socioeducativas y decida sobre ellas. Por supuesto, y a raíz de la gestión deficiente de los recursos, se requieren nuevas figuras institucionales, por ejemplo, una contraloría para la gestión de escuelas rurales, que se mantenga vigilante respecto del uso de recursos.

Asimismo, las políticas educativas para escuelas rurales en La Araucanía requieren un diseño que considere el desarrollo profesional para el docente rural. Esto implica cuestionar y reevaluar la formación inicial, dado que la formación docente excluye el escenario escolar rural. En general, el diseño de las mallas curriculares de las pedagogías no atiende a la vida social cotidiana de la escuela rural. Por esta razón, un principio podría ser la formación basada en la ecología de saberes⁵⁰. Este paradigma permite el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá de conocimiento científico.

En definitiva, se deben explorar y discutir nuevos constructos para superar las condiciones de educabilidad en escuela rural en La Araucanía. La educación como un derecho social, promoción educativa del patrimonio cultural, ecología de saberes, participación de la comunidad escolar y desarrollo profesional para el docente rural serían los principios que requiere el diseño de políticas para enfrentar la desigualdad en materia socioeducativa.

REFERENCIAS

- AGENCIA DE CALIDAD (2019). *Resultados educativos 2019*. Disponible en http://archivos.agenciaeducacion.cl/PPT_Nacional_Resultados_educativos_2019.pdf [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- ALARCÓN, J. y DONOSO, S. (2018). “¿Nuevo paradigma en la política educativa chilena? Debates sobre educación y transformación social”. *Revista Educación*. 42(2).
- ATRIA, F. (2012). *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia.
- BECERRA, R. y LLANQUINAO, D. (2017). *Mapun Kimun Relaciones mapunche entre persona tiempo y espacio*. Santiago: Ocho libros.

⁴⁸ HERRERA (2015).

⁴⁹ DUSSEL (2020).

⁵⁰ SANTOS (2015).

- BELLEI, C. (2016). “Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación”. *RASE*. 9(2).
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (1986). *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu.
- BONAL, X. y TARABINI, A. (2012). “La educabilidad: educación, pobreza y desigualdad”. *Cuadernos de Pedagogía*. 425.
- BONAL, X. y TARABINI, A. (2013). “De la educación a la educabilidad: una aproximación sociológica a la experiencia educativa del alumnado en situación de pobreza”. *Praxis sociología*. 17.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE (2020). *Causales y formalidades para poner término a la relación laboral de un docente*. Disponible en <https://profesormetropolitano.cl/wp-content/uploads/2020/12/Termino-de-relacion-laboral-docente.pdf> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- Constitución Política de la República de Chile* (2005). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile.
- CORTINA, A. (2019). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós.
- DENZIN, N. y LINCON Y. (2015). *Manual de investigación cualitativa. Métodos de recolección y análisis de datos*. Barcelona: Gedisa.
- DURÁN, T.; QUIDEL, J.; HERNÁNDEZ, A. y CATRIQUIR, D. (2007). “Reducción y comunidad, visión externa al lof che y al lof mapu”. T. DURÁN, D. CATRIQUIR y A. HERNÁNDEZ (eds.). *Patrimonio cultural mapunche*. Temuco: Ediciones de la Universidad Católica de Temuco.
- DURÁN, G. y KREMERMAN, M. (2020). *Despojo salarial y pueblos originarios panorama actual del valor del trabajo usando la encuesta CASEN*. Santiago: Fundación Sol.
- DUSSEL, E. (2020). *Siete ensayos de filosofía de la liberación. Hacia una fundamentación del giro decolonial*. Madrid: Editorial Trotta.
- EBERLE, T. und ILJA, S. (2010). “Einleitung”. A. SCHÜTZ. *Zur Methodologie der Sozialwissenschaften*: UVK: Konstanz.
- EMBREE, L. (2001). “O Atractivo de Alfred Schütz, en Disciplinas Fora Da Filosofia, Como A Xurisprudencia”. *Revista Agora*. XIX(1).
- GRATHOFF, R. (1989). *Milieu und Lebenswelt: Einführung in die phänomenologische Soziologie und die sozialphänomenologische Forschung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- GROSS, D. (2017). “Performance feedback in competitive product development”. *The RAND journal of economics*. 48(2).
- Herrera, H. (2015). “Educabilidad y justicia social en tiempos de neoliberalismo”. Grupo de Trabalho – Estudos Teóricos Epistemológicos em Política Educativa.
- LGE (2010). Ley n.º 20370, Establece la Ley General de Educación. Disponible en www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043 [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- LOZARES, C. y VERD, J. (2008). “La entrevista biográfico-narrativa como expresión contextualizada, situacional y dinámica de la red socio-personal”. *Redes*. 15(2).
- MACIEL, L. e NETO, A. (2004). *Formação de professores: passado, presente e futuro*. São Paulo: Cortez.
- MANSILLA, J. y QUILAQUEO, D. (2018). “Capuchinos bávaros y niñez mapuche: aproximaciones desde la Fenomenología del cuerpo en Merleau Ponty”. *Revista de Educação Pública*. 27(65).

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDUC) (2020). *Propuesta mesa técnica de educación rural, por un desarrollo integral y más oportunidades para los habitantes rurales*. Santiago: Ministerio de Educación.
- MOYA, R. (2007). "Formación de maestros e interculturalidad", en R. CUENCA, N. NUCINKIS y V. ZAVALA (coords.). *Nuevos maestros para América Latina*. Madrid: Morata.
- NAVARRO, L. (2017). "La noción de 'condiciones de educabilidad' como expresión de la demanda por un mínimo de equidad social para la educación. Notas para una discusión". *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*. 2.
- OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA UFRO (2019). *Radiografía a la pobreza comunal de la región de La Araucanía - CASEN 2017*. Disponible en <http://oes.ufro.cl/index.php/14-noticias/67-radiografia-a-la-pobreza-comunal-de-la-araucania-segun-casen-2017> [fecha de consulta: 7 de mayo de 2021].
- ORELLANA, V. y MIRANDA, C. (2018). "La mercantilización de la educación en Chile". V. ORELLANA. *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual*. Santiago: LOM Ediciones.
- RIZO, M. (2009). "Intersubjetividad y comunicación intercultural. Reflexiones desde la sociología fenomenológica como fuente científica histórica de la comunicología". *Perspectivas de la Comunicación*. 2(2).
- RUIZ, J. e ISPIZUA, M. (1989). *La descodificación de la vida cotidiana*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- SAN MARTÍN, D. (2018a). "¿Artesanía o cazador tras la huella?. Reflexiones para el análisis cualitativo de datos". *Empiria*. 40.
- SAN MARTÍN, D. (agosto de 2018b). "Propuesta metodológica para el análisis de la vida cotidiana en contextos escolares rurales". N. Fernández Lamarra (Presidencia). VIII Congreso Iberoamericano de Pedagogía (CIP 2018). "La innovación y el futuro de la educación para un mundo plural". Congreso llevado a cabo en Buenos Aires.
- SAN MARTÍN, D. (2019). *Socio-fenomenología de la vida cotidiana. El profesor en contexto escolar mapuche*. Tesis doctoral. Santiago: Universidad de Chile.
- SANTOS, B. (2013). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Santiago: LOM Ediciones.
- SANTOS, B. (2015). *La universidad en el siglo XXI*. México D.F.: Siglo Veintiuno.
- SANZ, A. (2005). "El método biográfico en investigación social: potencialidades y limitaciones de las fuentes orales y los documentos personales". *Asclepio*. 57(1).
- SCHÜTZ, A. (2003). *El problema de la realidad social. Escritos I*. Buenos Aires: Amorrortu.
- TARABINI, A. y BONAL, X. (2008). *¿Tienen habitus los pobres? Educación y culturas de pobreza: un análisis sobre las condiciones de educabilidad del alumnado pobre en Belo Horizonte*. México DF: Ministerio de Educación y Ciencia.
- TOLEDO, U. (2012). *Socio-fenomenología. El significado de la vida social cotidiana*. Concepción: Pencilopolitana.
- TOSCANO, A. (2006). "La educabilidad y la definición destino escolar de los niños. Los legajos escolares como superficie de emergencia". *Espacios en blanco*. 16.
- VILLALOBOS, C. y QUARESMA, M. (2015). "Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado". *Convergencia*. 69.

ZAVALA, J. (2008). “Los Colonos y la Escuela en la Araucanía: los inmigrantes europeos y el surgimiento de la educación privada laica y protestante en la Región de La Araucanía (1887-1915)”. *Universum*. 23(1).

¿ES POSIBLE UN VERDADERO DIÁLOGO POLÍTICO INTERCULTURAL EN Y PARA EL WALLMAPU?

Ricardo Salas Astrain

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Felipe Sandoval Tapia

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

Una nueva Constitución. Una propuesta desde la Araucanía es el título de este libro que recoge los debates de un proceso constituyente en el que participarán muchos actores nacionales y regionales. La propuesta hipotética principal se relaciona con un planteo compartido sobre la situación política actual de la Macrorregión Sur (*Wallmapu*), caracterizada por la violencia, la pobreza, la discriminación y el racismo existente. En este sentido, buscamos precisar esta *res politica* que presenta muchas dimensiones y ejes de una conciencia histórica de la cual surgen la memoria y la utopía de las comunidades indígenas. Creemos que una nueva apuesta del proceso constituyente debiese asumir la compleja deuda histórica con los pueblos originarios que han sido despojados de su territorio, lo que ha repercutido con fuerza en su organización económica, social y cultural de este último siglo y medio¹. Ahora bien, pese a esta compleja situación política nos parece que hoy es posible aventurar un verdadero diálogo, lo que en los últimos años se ha expresado en diversos procesos, que se expresan en la opinión pública, regional y nacional, que avanzan en la discusión política sobre el futuro, donde se consolidan nuevas experiencias de gubernamentalidad territorial y de gestión política intercultural/decolonial.

Es preciso reflexionar los presupuestos de la filosofía y la teoría política que evidencian que en las sociedades históricas concretas no solo existiría la facticidad del poder (como dominación), sino que la expresión del poder en una sociedad democrática, siempre comporta aspectos normativos. En este sentido, es preciso observar la existencia

¹ MARIMÁN, CANIUQUEO, MILLALÉN y LEVIL (2006).

de una larga historia de asimetrías llevadas a cabo por el Estado y la sociedad chilena hacia los pueblos indígenas durante todo el siglo XX². También es preciso tener presente los incontables esfuerzos generados por diversos actores por avanzar en la construcción de un verdadero diálogo interétnico e intercultural. Cabe señalar que desde el despojo de los territorios indígenas, la estrategia de los dirigentes mapuches ha sido intencionar un diálogo permanente con el Estado chileno. En vistas de poder elucidar este camino de diálogo y resolución política es preciso mencionar la conflictividad propia de los problemas políticos de La Araucanía –estructurales y no contingentes– y, sobre todo, tomar en cuenta muchas búsquedas, efectuadas en estos últimos años, por parte de indígenas, políticos, empresariales, educativos y religiosos de la región³, además de los planteamientos efectuados por representantes de la Cámara Alta⁴.

No está de más señalar que este problema político central no se puede reducir a las meras opiniones o especulaciones que difunden los medios de comunicación, sino que se trata de comprender que no existen posiciones ideológicas uniformes en todos los sectores. Hoy es preciso admitir que una parte importante del espectro político mapuche y no mapuche, lo que se refrenda en innumerables documentos referidos en la bibliografía, ayudan a visualizar que las reacciones de todo el panorama político nacional, desde las posiciones de izquierdas hasta las más conservadoras, son variadas y mayoritarias en relación con la búsqueda de una solución política de futuro. En este punto, la Constitución que el país requiere construir necesita profundizar en una agenda intercultural, lo que implicaría situar el reconocimiento constitucional y la plurinacionalidad como las bases mínimas de un nuevo orden político-jurídico nacional, lo que, a su vez, permitirá plantear nuevas exigencias ligadas con la gobernabilidad y la autodeterminación de los territorios con presencia mapuche relevante. En este sentido, consideramos que solo a partir de una nueva perspectiva del derecho y de la política internacional se pueden desamarrar los principales problemas políticos, al considerar un estatuto jurídico diferenciado que deberían alcanzar los territorios interétnicos al interior del territorio nacional; como lo exigen las regiones I, II y V, la IX, y la XII.

Por otra parte, valoramos la discusión que darán los constituyentes, en tiempos de elaboración de una carta fundamental, ahondando en lo político, en los derechos y deberes propios de un país que asume su diversidad cultural. En suma, es necesario que la discusión de la Agenda Intercultural de la Constitución constituya un hito decisivo que proponga cuestiones transversales para la Macrorregión Sur y para La Araucanía, considerando que los conflictos contingentes en esta área no se resolverán en un gobierno determinado ni tampoco por parte de un conglomerado partidario particular.

² BENGUA (2012); CORREA y MELLA (2010); FOERSTER (2018); PINTO (2015).

³ ANINAT, FIGUEROA y GONZÁLEZ (2017); CAPA (2017); COTAM (2003); COMUNIDAD HISTORIA MAPUCHE (2015).

⁴ Véase, entre otros, HUENCHUMILLA (2017); QUINTANA (2021).

Aunque se considere iluso, por parte de algunos sectores extremos, en el Chile actual se mantienen vigentes las posibilidades de un diálogo genuino, donde las posibilidades que ofrece un proceso constituyente son vastas al proponer un proyecto político de futuro, que vaya más allá de los intereses parciales de las élites, de los proyectos partidarios y de los representantes de lo que podríamos denominar una política pequeña. Esto implica que la Convención Constituyente no debiese quedar paralizada por los incumplimientos y ambigüedades del Estado chileno frente a las propuestas de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato ni tampoco frente a una serie de acuerdos parciales con comunidades específicas que han derivado en un sinnúmero de litigios particulares que terminan zanjándose en la Corte Interamericana de Justicia. Constatamos, en este sentido, que resulta imperioso proponer nuevas formas de diálogo que posibiliten la apertura de nuevos caminos políticos orientados hacia una democracia intercultural que permita la resolución de conflictos interétnicos e interculturales⁵. Estas ideas comienzan a prosperar en un mundo cada vez más globalizado, donde los problemas ya no se limitan a una dimensión nacional, sino que deben ser tomados en cuenta en su dimensión mundial como, por ejemplo, en el caso bursátil, en la comprensión de los efectos de la pandemia, en la realidad generalizada de las migraciones, en los flagelos del narcotráfico, en la trata de personas, en los paraísos fiscales, en el terrorismo, etc. Es este mundo globalizado donde los problemas sociopolíticos que afectan a los pueblos indígenas requieren que se avance en un planteamiento multiescalar donde lo local, lo nacional y lo global puedan interceptarse.

En efecto, si nos encontramos frente a un problema de política estructural no es posible limitarse a la deuda histórica que se tiene con los pueblos originarios, sino es preciso superar muchos años de políticas públicas monoculturales, definidas por el Estado y las instituciones nacionales, que no han sido formuladas acorde a las características de los territorios interétnicos y de sus gentes, sino, más bien, que han reproducido la imagen estereotipada de una sociedad chilena que usa la diversidad cultural para sus propios fines. Este sería en parte el origen del enojo (*illkun*) de sectores crecientes *mapuche*⁶, lo que ha sido reconocido por un sector mayoritario de la sociedad nacional. Las sucesivas luchas sociales y de resistencia que se han vivido, y se siguen viviendo en el *Wallmapu*, entonces no son cuestiones de acontecen en el Chile de hoy, sino constituyen una herencia de años donde la falta de diálogo entre el Estado chileno, la sociedad chilena y las comunidades mapuche ha sido generalizada⁷.

⁵ FAUNDES (2020).

⁶ CORREA y MELLA (2010).

⁷ MARIMÁN, VALENZUELA y CORTÉS (2015).

II. ¿LA PLURINACIONALIDAD, LA AUTONOMÍA Y AUTODETERMINACIÓN SON POSIBLES?

Frente al escenario que hemos planteado, desde una perspectiva de la investigación científica ligada al ejercicio de la filosofía y de la ciencia política, resulta crucial para un colectivo político que pretenda elaborar un proyecto de largo alcance poder deliberar acerca de las condiciones jurídicas y políticas que podría llevar adelante la construcción de un país social y político diverso; donde el proceso constitucional permita conducir a una respuesta positiva orientada a un futuro político de las autonomías regionales⁸.

Durante los últimos años, en las regiones interétnicas se han difundido instrumentos internacionales que hacen hincapié en la relevancia de asegurar el respeto por la diversidad cultural y la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación. En efecto, se ha hecho patente la necesidad de avanzar en las Consultas Indígenas en el marco del Convenio 169, firmado el año 2009 por el Estado de Chile. Existen otros instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en octubre de 2007, que fue aprobada por la Asamblea General el jueves 13 de septiembre con ciento cuarenta y cuatro votos a favor, cuatro en contra y once abstenciones. Este estándar político-jurídico constituye el estatuto más apropiado para definir los derechos indígenas en la actualidad, ya que corresponde a un reconocimiento que lleva consolidándose por más de quince años en la escena mundial. A partir de estas legislaciones, se comienzan a suscribir como válidas las demandas históricas de los pueblos indígenas que no se limitarían a su reconocimiento en el ámbito cultural, sino que permitirían asegurar la consolidación de otros derechos como los económicos y políticos. En efecto, esta declaración de la ONU⁹ considera el reconocimiento de los pueblos indígenas como un derecho humano; por lo tanto, se erige como una obligación de los Estados por ir avanzando en propuestas constitucionales que permitan dar cumplimiento a estos acuerdos. Con certeza estos cumplimientos deben ser considerados dentro de la dinámica propia de los contextos políticos de cada país, para inspirar procesos democráticos basados en la justicia y en la paz. De este modo sería aceptable superar los desacuerdos, los intereses políticos y económicos, a veces sesgados y mezquinos, por intentar avanzar en la construcción de bienes comunes, que sostengan las columnas de la compleja y diversa vida social y que, a su vez, permitan colaborar con el pleno reconocimiento de los derechos indígenas.

Es sabido, por muchas experiencias políticas exitosas en el trato de las minorías, así como por la evolución de las leyes, que emergen en una sociedad democrática de derecho, que deben existir replanteamientos fundamentales que apunten a asegurar los

⁸ IWGIA (2019).

⁹ ONU (2007).

derechos indígenas a mediano y largo plazo. Por desgracia, como es posible observar en el actual escenario político nacional, casi siempre las principales dificultades provienen de miradas cortoplacistas de los actores regionales y nacionales, que se encuentran preocupados de acrecentar o perder poder fáctico.

La ciencia política, desde una perspectiva comparada, nos entrega varias conceptualizaciones y realidades diferentes que ayudan a debatir en clave iberoamericana el reconocimiento de las comunidades indígenas. En este sentido, el concepto del Estado plurinacional nace, en gran medida, debido a la fundación de los Estados nacionales americanos. Esteban Ortiz señala:

“la plurinacionalidad aparece como un concepto que permite entender al Estado. El Estado de la teoría clásica reconocía que dentro de una organización política con territorio, independencia, población y soberanía solo podía existir una nación: la nación-Estado. La plurinacionalidad llega a romper este esquema con su postulado de muchas naciones dentro de un solo Estado”¹⁰.

En efecto, a la gran mayoría de los pueblos originarios, durante el siglo XIX, se les integró bajo una *asimilación cultural* al Estado-nación, relacionándolos con algunas concepciones muy básicas de ciudadanía, lo que produjo que la población indígena pasara a concebirse como campesinos, obreros y jornaleros. Si bien cada país tuvo un proceso distinto en su trato con los pueblos originarios, al parecer, no constituiría bajo ninguna premisa un ideario político-jurídico necesario, requiriéndose avanzar en la construcción y consolidación de un Estado plurinacional.

La discusión en torno al Estado plurinacional ya se encuentra presente en diferentes espacios de deliberación política como los que se efectuaron en la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía. El texto propuesto expresa estas discusiones en el punto 2.1.1, concluyendo:

“Finalmente, como parte de su análisis en esta materia la Comisión debatió la posibilidad de que este necesario reconocimiento incorporara el concepto de plurinacionalidad al interior del único Estado de Chile. Sin embargo, en este punto no se logró consenso entre los comisionados y por ello la propuesta no incluye dicho concepto”¹¹.

Todas estas consideraciones pueden tener interpretaciones disímiles, pero ante todo demuestran que los temas ligados al reconocimiento constitucional, a la plurinacionalidad y a la autodeterminación, si bien constituyen problemáticas complejas, ya no corresponden a tabúes o a cuestiones que no pueden explicitarse. En efecto, nos parece que estas nociones hoy pueden servirnos para discutir, deliberar y llegar a

¹⁰ ORTIZ (2017): 2.

¹¹ CAPA (2017).

consensos políticos, que respondan a acuerdos de un Estado democrático de derechos; en que puedan participar todos los actores en pos de asegurar la justicia, la paz y la convivencia de los diferentes actores de las regiones interétnicas.

III. ALGUNAS IMPLICANCIAS DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN EN LA ARAUCANÍA

El proceso constituyente chileno es en la actualidad el espacio político más importante para pensar y proyectar una política de futuro para el país y para la Región de La Araucanía. En este sentido, constituye un proceso que en su mayoría fue aprobado por el voto popular en las últimas elecciones, lo que incluye al padrón electoral de la población de La Araucanía.

Más allá y más acá de los cálculos políticos que hacen las diferentes coaliciones que disputan el poder político en Chile, es un hecho innegable que el proceso constituyente no solo abre posibilidades que permiten construir una agenda política ligada a los pueblos indígenas, sino que consolida un camino orientado a generar acuerdos, que rompan la tradición de un estado monocultural. Aunque no existen posiciones del todo convergentes, es posible observar las diferentes perspectivas que comienzan a asumir los diferentes partidos, en un proceso innovador que permite avanzar en la discusión de estos temas políticos y jurídicos que resultan de la máxima importancia para los territorios interétnicos.

El abogado mapuche Salvador Millaleo señala:

“los pueblos originarios son sujetos colectivos organizados en entidades e instituciones históricas y políticas, que guardan y desarrollan una identidad, historia, idioma y cultura comunes. Su conformación y presencia es anterior a la creación del Estado”¹².

En esta línea y en conformidad con el derecho y las leyes que pregona: “el derecho al territorio, a la identidad, y a la autonomía comienzan a formar parte del lenguaje constitucional”¹³.

En este sentido, mientras los actores políticos continúan disputándose la participación protagónica en el proceso constituyente y frente a una limitada mirada de futuro en relación con los temas que la Carta Magna debiera considerar a los pueblos indígenas, es preciso mencionar que un aporte sustancial a la discusión puede aprovecharse de la experiencia internacional atesorada por la ONU¹⁴, que ha permitido integrar nuevos

¹² MILLALEO (2018): 243.

¹³ BENAVIDES (2010): 241.

¹⁴ ONU (2007).

marcos jurídicos y políticos en algunos Estados latinoamericanos, los que han comprendido las exigencias de la gobernanza global y han asumido los contextos heterogéneos en una escala de derechos donde surgen nuevas posibilidades para considerar las diversas reivindicaciones jurídicas, políticas y culturales de los pueblos originarios.

Ahora bien, en cuanto a las aristas tan poco discutidas como la plurinacionalidad y la autodeterminación de los pueblos indígenas, se requiere considerar las experiencias de otras Cartas fundamentales que definen un catálogo de nuevos y complejos derechos relacionados con la autonomía y la autodeterminación. Con esto queremos insistir que un debate sobre el reconocimiento nacional de los pueblos indígenas que no considere la discusión en torno a estos nuevos derechos políticos y jurídicos no logrará avanzar en el proceso político vinculado a esta temática. Con esto queremos recalcar que buena parte de la legislación, que contempla nuestra Constitución, se erige desde un prisma monocultural homogeneizante que no resulta atingente a los desafíos actuales ni permite resolver conflictos interétnicos desatendidos durante los dos siglos anteriores.

IV. CONCLUSIÓN

Considerando lo que hemos planteado es posible afirmar la posibilidad real de establecer un diálogo político en y para el *Wallmapu*. Algunos podrían considerar que este reconocimiento de la deuda histórica no explica a cabalidad el espiral de conflictos y de violencias contemporáneas que se viven en la región, ya que no permiten visualizar otros aspectos ligados a la falta de representatividad política o, bien, a los instrumentos políticos insuficientes que ha dispuesto el Estado chileno para dar cuenta de la diversidad cultural de los pueblos originarios del país. Si llevamos al extremo esta argumentación la Convención Constituyente no aportaría mucho a las posibilidades de los pueblos indígenas.

Por otra parte, existen quienes podrían aducir que, a la luz de la experiencia internacional, la situación del *Wallmapu* se asemeja a mucho de la realidad de los territorios interétnicos americanos; por esto, una nueva Constitución podría posicionar algunos espacios políticos que permitirán responder a una nueva generación de derechos indígenas, que se sitúan en diferentes Cartas Magnas de distintos países latinoamericanos.

A partir de nuestra experiencia intercultural en La Araucanía nos parece que la dinámica política del actual proceso constituyente del país necesita urgente fortalecer una discusión genuina que abra reales oportunidades en la escritura de esta Carta Magna. Desde lo expuesto queda claro que existe un terreno de decisiones que están aún indeterminadas. En este sentido, la nueva Constitución podría enriquecer mucho más este debate político-jurídico si adoptara el prisma de una política intercultural/

decolonial, orientado a develar las ambigüedades y falencias del actual sistema político. Esta perspectiva supone nuevas exigencias políticas para los sectores ideológicos y para partidos que tengan representación en la Convención. Para que la nueva Constitución del Estado chileno supere las limitaciones monoculturalistas de una formación estatal nacionalista y logre superar los escollos contingentes, que no han logrado establecer las bases de una convivencia social jurídica y política en la Macrorregión Sur, es preciso generar un reencuentro político y ciudadano real entre el pueblo mapuche y la sociedad chilena. Tal como lo exponen algunos senadores y diputados de forma explícita, la política es el arte de actualizar las opiniones de una manera responsable y de cara a los que no piensan como uno. A nuestro parecer, este es el trasfondo político del pluralismo político que debería potenciarse en los territorios interétnicos.

En este sentido, la diferencia entre la IX Región y las demás regiones del país radica en que estamos en presencia de un vasto y complejo territorio interétnico e intercultural que solo puede aspirar a un proyecto de justicia y paz en la medida en que sus actores logren asumir su agenciamiento. Sin duda, son muchos los actores políticos y económicos, y variados los intereses que están en juego. Tal como señalan algunos, los esfuerzos de estos últimos años deberían orientarse a avanzar en la consolidación de espacios de diálogo efectivos en pos de la convivencia intercultural, que se logra a partir del bien común, la justicia y la paz.

Recuperar las confianzas entre todos los actores políticos y poner en valor los nuevos entendimientos que se producen entre culturas, significa también avanzar en la construcción de nuevos pactos políticos que apunten a la plurinacionalidad y a la autodeterminación, en tanto desafíos políticos relevantes en nuestro Chile actual. Lo que se ansía de esta discusión político-jurídica es poder orientar la discusión hacia la construcción y legitimación de un verdadero diálogo político, que asegure las exigentes metas políticas que deberían institucionalizar canales permanentes de participación y consulta al pueblo mapuche de la IX Región. En esta búsqueda, por asegurar la participación y colaboración del pueblo mapuche, considerar la evidencia internacional resultará bastante enriquecedor.

REFERENCIAS

- ANINAT, I., FIGUEROA, V. y GONZÁLEZ, R. (eds.) (2017). *El pueblo mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago: Ediciones CEP.
- BENAVIDES VENEGAS, F. S. (2010). "Movimientos Indígenas y Estado Plurinacional en América Latina". *Pensamiento Jurídico*. 27. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36593> [fecha de consulta: 24 de febrero de 2021].
- BENGOA, J. (ed.) (2012). *Mapuche. Procesos, políticas y culturas en el Chile del Bicentenario*: Santiago: Catalonia.

- CAPA (Comisión Presidencial de la Araucanía). (2017). *Informe final*. Disponible en www.fundacionaitue.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe_Comision_AP_de_La_Araucania_Final.pdf [fecha de consulta: 15 de febrero de 2021].
- COMUNIDAD DE HISTORIA MAPUCHE (2015). *Awükan ka Kuxankan zugu wajmapu mew/ Violencias coloniales en Wajmapu*. Temuco: Ediciones CHM.
- CORREA, M. y MELLA, E. (2010). *Las razones del illkun/lenojo*. Santiago: LOM Ediciones/Observatorio/ IWGIA.
- COTAM (Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche) (2003). *Informe de investigación “Tierras y Territorio Mapuche”*. Disponible en www.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_iii/t_ii/v3_t2_c2.html [fecha de consulta: 22 de febrero de 2021].
- FAUNDES, J. J. (2020). *Horizontes constituyentes. Reconocimiento de los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de Chile y Bolivia*. Temuco: Appris.
- FOERSTER, R. (2018). *¿Pactos de sumisión o actos de rebelión?* Santiago: Pehuén.
- HUENCHUMILLA, F. (2017). *Plurinacionalidad. El nuevo pacto*: Santiago: Pehuén.
- IWGIA (International Work Group for Indigenous Affairs) (2019). *Los derechos de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno como una manifestación al derecho de la autodeterminación*. Ciudad de México: IWGIA.
- MARIMÁN, J.; VALENZUELA, E. y CORTÉS, F. (2015). “El nuevo ciclo de movilización mapuche en Chile: la emergencia de la CAM y el proyecto autonomista para una región plurinacional”. *Araucanía*. 17(34). Disponible en <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1420> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2021].
- MARIMÁN, P.; CANIUQUEO, S.; MILLALÉN, J. y LEVIL, R. (2006). *¡.Escucha, winka...! Cuatro ensayos de historia nacional mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Santiago: LOM Ediciones.
- MILLALEO, S. (2018). “Los pueblos originarios ante el horizonte de una nueva constitución”. *Anales de la Universidad de Chile*. 13. Disponible en <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2018.49005> [fecha de consulta: 23 de febrero de 2021].
- ONU (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Disponible en www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf [fecha de consulta: 21 de febrero de 2021].
- ORTIZ PALMA, E. P. (2017). *Plurinacionalidad y representación étnica en el Ecuador*. Quito: Universidad de las Américas.
- PINTO, J. (2015). *Conflictos étnicos, sociales y económicos. Araucanía 1900-2014*: Santiago: Pehuén.
- QUINTANA, J. (2021). *Araucanía: Exclusión, conflicto y oportunidades*. Disponible en www.google.com/search?q=Araucan%C3%ADa%3A+Exclusi%C3%B3n%2C+Conflicto+y+Oportunidades&rlz=1C5CHFA_enCL873CL873&coq=Araucan%C3%ADa%3A+Exclusi%C3%B3n%2C+Conflicto+y+Oportunidades&aqs=chrome..69i57.741j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8# [fecha de consulta: 20 de febrero de 2021].

CUARTA PARTE:
PARTICIPACIÓN Y DERECHO A LA SALUD
EN UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

¿ACCESO O CALIDAD?: REFLEXIÓN DEL DERECHO A LA SALUD PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Ignacio Pino Espinoza

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

I. INTRODUCCIÓN

Nuestra actual Carta Fundamental establece en su artículo 19 n.º 9 el derecho a la protección de la salud. Cuya carta estipula que el Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, como, también es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas. A su vez, cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse. A partir de lo expuesto, es posible inferir que nuestra actual Constitución no garantiza el derecho a la salud, sino el derecho al acceso a la salud. Al realizar un análisis respecto de la glosa que está inserta en la Constitución, lo que queda de manifiesto es un derecho limitado al acceso. Esto implica que el Estado chileno garantiza la posibilidad de acceder a un sistema público o a un régimen privado¹. En definitiva, lo que se garantiza no es el contenido social de esos derechos, sino los contenidos asociados a la libertad².

El estallido social originado en octubre de 2019 emerge por la desigualdad de ingresos de los chilenos, lo cual incide en el acceso y calidad a los servicios de salud. En este sentido, la OECD afirma en su informe sobre indicadores sociales de 2011:

“Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini de 0.50), mucho mayor que el promedio de la OCDE de 0.31. A su vez, el 38% de los chilenos reportan que le es difícil o muy difícil vivir de sus ingresos actuales”³.

¹ GOYENECHEA (2019): 7-12.

² ALLARD, HENNIG y GALDÁMEZ (2016).

³ OCDE (2011).

A propósito del derecho a la salud, la encuesta de opinión publicada por el INDH de 2015 señala que, el 82,3% de los consultados opina que obtener una atención en salud de calidad depende de cuánto se puede pagar⁴.

El sistema de salud chileno asimilado a la seguridad social e instituido en función de lo descrito antes, es persistente y de estructura desigual⁵. En efecto, producto de la desigualdad estructural inherente del sistema, las personas de clases socioeconómicas más bajas poseen menos probabilidades de acceder a los servicios de atención médica de calidad que las de clases socioeconómicas más altas con la misma necesidad de salud⁶. Por tanto, la presente reflexión tiene como finalidad analizar el sistema de salud chileno, reflejando cada una de sus aristas con una sólida revisión de la literatura donde quedará de manifiesto las deficiencias estructurales del modelo salud, su escaso nivel de apoyo a los grupos minoritarios, el oportunismo de los seguros privados como, también, proponer, según la evidencia, una propuesta de política pública.

II. PERSPECTIVA INTERNACIONAL SOBRE EL SISTEMA DE SALUD DE CHILE

En lo que se refiere a indicadores de salud, el progreso que ha presentado Chile en las últimas décadas, respecto de la mortalidad infantil, materna y general, es notable, llegando a cifras comparables con las de países desarrollados⁷. El Estado de Chile presenta una larga tradición de políticas sociales que han contribuido a expandir la cobertura de la atención de salud y a elevar los indicadores sanitarios a los niveles que hoy presenta el país⁸. En la actualidad Chile, junto con Cuba y Costa Rica, presenta los mejores niveles de salud de América Latina⁹. Los indicadores acerca del estado de la salud de la población en Chile se ubican entre los mejores del continente y muy cerca de los de países desarrollados¹⁰. Así, desde una perspectiva internacional el sistema de salud chileno parece ser un modelo para seguir. Sumando a esto, lo logra con uno de los gastos sanitarios más bajos de la OCDE, por lo que además, resulta ser eficiente¹¹.

Sin embargo, a pesar de los positivos e importantes resultados, estos no han beneficiado de la misma forma a toda la población, existiendo, en la actualidad, una gran

⁴ INDH (2015).

⁵ VERGARA (2010).

⁶ REIBLING & WENDT (2011): 1-16; VAN DOORSLAER, MASSERIA & KOOLMAN (2006): 177-183.

⁷ MONTROYA, BARILARI, MADRID & RAMÍREZ (1998): 122-128.

⁸ OLAVARRÍA (2005b).

⁹ BECERRIL, REYES y ANNICK (2011): 132-142.

¹⁰ CEPAL (2003).

¹¹ GOYENECHEA (2019).

variabilidad de estos indicadores al desagregarlos en los distintos niveles de organización geopolítica, la cual representa la desigualdad del estado de salud de la población chilena¹². En definitiva, Chile mantiene un sistema sanitario segmentado por riesgos e ingresos, poco eficiente, que destaca por sus niveles de inequidad¹³.

El análisis de los macroindicadores de salud da a conocer que los servicios públicos sanitarios han respondido con prontitud a las emergencias y han sido la base sobre la cual se han implementado los planes nacionales de salud y su desarrollo aparece correlacionado con los positivos indicadores sobre el estado de salud de la población chilena¹⁴. No obstante, los servicios públicos de salud poseen una desigualdad en torno al déficit de estándares de calidad a lo largo del territorio nacional, lo que se traduce en inadecuadas instalaciones, falta de médicos especialistas, largos tiempos de espera para recibir atención, como también falta de recursos y equipamientos para satisfacer la demanda del servicio.

III. DESIGUALDAD DE ACCESO A LA SALUD

Se entiende por equidad en salud el esfuerzo de reducir diferencias sanitarias entre grupos sociales, que son sistemáticas, evitables y consideradas injustas¹⁵. La lógica de la libertad de elección como pilar fundamental del sistema de salud, la cual se deriva de la Constitución de 1980, se puede cumplir dependiendo de la capacidad de pago de los individuos. Así, las personas que no tienen capacidad de pago para optar a seguros privados, por defecto no tienen esa libertad y están forzadas a asegurar su salud en el seguro público¹⁶. En definitiva, el sistema de financiamiento del servicio de salud ha constatado que el acceso a la atención en salud (desde las expectativas del usuario en cuanto a calidad y diligencia) está determinado por el ingreso que dispongan las personas y no por los riesgos sanitarios o estados de enfermedad¹⁷. Por tanto, según el análisis es posible inferir que el principio de libertad no se expresa a cabalidad, ya que la capacidad de poder adquisitivo restringe el derecho a la elección y, por tanto, cuya lógica de libertad de elección resulta ser inconstitucional en la práctica.

¹² MONTOYA, BARILARI, MADRID & RAMÍREZ (1998).

¹³ CID y UTHOFF (2017); GOYENECHEA (2019).

¹⁴ OLAVARRÍA (2005b).

¹⁵ WHITEHEAD (1992).

¹⁶ FUENZALIDA (2010); GOYENECHEA (2019).

¹⁷ FUENZALIDA (2010).

IV. DESIGUALDAD DE COBERTURA TERRITORIAL Y SERVICIOS DE SALUD

La desigualdad en términos territoriales ha sido objeto de discusión en el último tiempo. La pandemia ha dado a conocer distintos escenarios donde se evidencia en sus distintos ámbitos. Respecto a la cobertura territorial de los servicios de salud, estos presentan serios índices de inequidad y capacidad los cuales se traducen dependiendo de su capacidad hospitalaria, calidad de servicio e índices de eficiencia.

En este sentido, según el estudio de Manuel Fuenzalida¹⁸, es posible observar que las mayores dotaciones de equipamientos hospitalarios pertenecen a las regiones que superan el millón y medio de habitantes, tales como: Valparaíso, Biobío y Metropolitana. El resto del equipamiento se reparte en forma descendente entre las regiones que ostentan entre un millón y doscientos cincuenta mil habitantes. Por consiguiente, la distribución desigual impacta en la capacidad de los complejos asistenciales. A su vez, el estudio evidenció que los servicios de salud que acumulan más población sin solución a su necesidad de cirugía son los de Viña del Mar-Quillota (6 446), Araucanía Sur (5 879) y Coquimbo (4 248). Los que reúnen más personas sin solución a consultas de especialidad son los de Metropolitano Norte (32 701), Araucanía Sur (30 615) y Metropolitano Occidente (29 978). A raíz del análisis el estudio ejecutado por el autor, Araucanía Sur presenta máximos en ambas listas, situación que se agrava aún más, considerando que la población usuaria es, en su mayoría, de componente étnico mapuche. En la mayoría de los países desarrollados, esto sería considerado un grave caso de discriminación indígena¹⁹.

V. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL MODELO DE SALUD CHILENO

Las Isapres fueron creadas a partir del DFL n.º 3 del Ministerio de Salud de 1981, cuyos principios inspiradores fueron asegurar la “libertad de elección” en el sistema de salud y promover la inversión privada²⁰. Así, con solo el 18,5% de la población (que utiliza el seguro privado) ocupa cerca de la mitad de los recursos que se gastan en salud en el país, que representa cerca del 8% del PIB, a través de gastos en primas y pagos directos de los hogares que constituyen un tercio del total²¹. Por otro lado, Fonasa recibió un financiamiento mensual promedio de USD 50.94 por beneficiario y tiene un gasto de

¹⁸ FUENZALIDA (2010).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ GOYENECHEA (2015).

²¹ CID y UTHOFF (2017).

USD 51.43, mientras que las Isapres recaudan USD 94.79 mensuales por beneficiario y gastaron USD 69.63 en servicios de salud²². A partir de la evidencia planteada, es posible apreciar que una de las principales causas del problema público se produce mediante su estructura y distribución desigual de recursos, por ende, la población se segmenta en su acceso, donde el sistema público presenta evidentes diferencias tanto de calidad y oferta.

Por otro lado, la forma en la que se manifiesta el neoliberalismo y la subsidiariedad en salud, respecto a la oferta pública, es a la absorción de las lógicas de funcionamiento del mercado, generando un “mercado público de la salud”. Se instaura una lógica de financiamiento de la red vía pago por acto que posee varios problemas en el ámbito hospitalario, por ejemplo, la selección de prestaciones, generando un abultamiento de la lista de espera en aquello que no está arancelado, así como en lo no priorizado²³.

Producto de este panorama desigual de dotación de equipamientos hospitalarios, el sector público presenta ciertas dificultades para responder a las demandas de los usuarios, existiendo listas de espera importantes incumplimientos en los plazos máximos de atención de enfermedades identificadas en el plan GES²⁴, logrando una demanda potencial insatisfecha que supera el volumen de atención de especialidad. Sin embargo, es plausible considerar que una parte importante de estos volúmenes de lista de espera se deban a problemas de gestión al interior de los Servicios de Salud²⁵. Así, los organismos públicos cargan sobre su espalda percepciones de ineficiencia, lentitud de respuesta y falta de capacidad para atender las demandas sociales²⁶. Por consiguiente, las principales deficiencias del sistema de salud hacia el beneficiario destaca el trato inadecuado que se brinda a los pacientes, la deficiente información por parte de las áreas administrativas y médicas del hospital, la falta de equipo y espacios físicos inadecuados y, en general, la insatisfacción de los usuarios y de los profesionales de la salud producto de la pésima calidad de atención²⁷. En definitiva, la capacidad de gestión de los directivos de los complejos de salud puede ser un factor que incide en la generación de listas de espera, perjudicando la calidad de atención hacia su población objetivo.

Según Avedis Donabedian “la calidad de atención consiste en obtener los mayores beneficios posibles de la atención médica con los menores riesgos para el paciente”²⁸. A su vez, en el área médica, cuando se habla de calidad, esta se refiere al componente técnico, el cual es definido como relación entre precisión técnica del diagnóstico y sus

²² CASTILLO-LABORDE, AGUILERA-SANHUEZA, HIRMAS-ADAUY, MATUTE, DELGADO-BECERRA, NÁJERA-DE FERRARI, OLEA-NORMANDIN & GONZÁLEZ-WIEDMAIER (2017): 2-3.

²³ CID y BASTÍAS (2014); CID y RIESCO (2008).

²⁴ ALTURA MANAGEMENT (2008).

²⁵ FUENZALIDA (2010).

²⁶ ARNOLETTO y DÍAZ (2009).

²⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EDUCACIÓN EN SALUD (2007).

²⁸ DONABEDIAN (1990).

procedimientos²⁹. La calidad de atención en el sistema público es el aspecto más controversial y polémico en la actualidad, ya que como se ha mencionado con anterioridad, el nivel de acceso a calidad de salud depende de la capacidad de pago del individuo. Por tanto, cuyas falencias obligan tanto al Estado como a las instituciones hospitalarias a ofrecer atención médica oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria³⁰.

VI. SUBSIDIOS POR INCAPACIDAD LABORAL (SIL)

En 1999 Cristian Aedo y Claudio Sapelli plantearon que el sistema de seguro de salud chileno presentaba algunas deficiencias importantes y que para resolverlas era necesario modificar los incentivos que generaban su diseño y las regulaciones del sistema³¹. Por su parte, Isabel Poblete y Javier Rivera³² plantean que en la actualidad existe un debate en torno al diseño del sistema de SIL, en específico, la institucionalidad vinculada en el proceso de autorización y pago del SIL, a las herramientas de control y a la creciente evolución del gasto. El diseño del SIL presenta varias dificultades en su operación, las que generan altos costos de transacción para los usuarios y entidades, así como altos costos financieros para el sistema de salud³³. Las dificultades de tramitación respecto al SIL hacen que, cuando los ciudadanos logran acceder a la atención de salud, tengan serias dificultades para hacer efectivo el descanso destinado a recuperarse. La falta de acceso a estos mecanismos permite que el costo de oportunidad de una licencia médica sea muy alto para pobres y casi pobres, dado que significa quedar sin ingresos por el periodo de recuperación de la salud³⁴.

Respecto al seguro privado, Paula Benavides destaca las principales falencias que presenta el sistema de salud privado, tales como: dificultades en la tramitación y en los plazos de resolución de pago de las licencias médicas las que varían dependiendo del tipo de aseguradora del afiliado³⁵. A su vez, las Isapres tienen los mayores incentivos para disminuir el gasto generado por el SIL³⁶, puesto que, según los autores, esta multiplicidad de tareas les permite dirimir en forma arbitraria sobre el pronunciamiento y pago de los SIL, reduciendo la duración de las licencias o rechazándolas por completo. En el año 2016 Fonasa, Superintendencia de Salud y Superintendencia de Seguridad Social, reportaron datos sobre el promedio de licencias médicas reducidas del sistema

²⁹ BABAKUS & MANGOLD (1992).

³⁰ OMS (2013).

³¹ AEDO y SAPELLI (1999): 189-227.

³² POBLETE y RIVERA (2017).

³³ *Ibid.*

³⁴ OLAVARRÍA (2005a).

³⁵ BENAVIDES, GONZÁLEZ, JONES y SUGG (2011).

³⁶ RODRÍGUEZ y TOKMAN (2001).

Isapres, la cual fue de 11,5% para el periodo 2011-2015, siendo muy superior al que se observa en Fonasa de 1,8%³⁷. Por otro lado, en el año 2019 Contraloría junto con la Superintendencia de Salud, revelaron un informe que evidenció que las Isapres adeudan más de setenta y un millones de dólares al Estado. Según consignó *El Mercurio*, el estudio plantea que las aseguradoras, entre 2008 y 2019, no han reembolsado al Estado el pago de licencias médicas de los funcionarios afiliados al sistema de salud privado.

VII. CONCLUSIÓN

En virtud del análisis, en Chile se originan inequidades en distintos ámbitos de calidad y acceso de la oferta de salud pública, producto de que la red asistencial de los servicios de salud otorga una distribución desigual de los componentes sanitarios. Cuya desigualdad es estructural y atenta ante el legítimo derecho a la salud y perjudica aún más el principio de libertad. Respecto al principio de libertad de elección, este resulta ser inconstitucional en la práctica, puesto que el sistema de salud segmenta a la población mediante sus ingresos, por ende, están obligados a acudir al seguro público. No obstante, personas que, incluso, cuenten con los recursos, las Isapres tienen la facultad de seleccionar el grado de riesgo de la rentabilidad potencial del usuario. Por tanto, los usuarios riesgosos tampoco poseen la libertad a la elección. Así, para las Isapres, es más rentable la selección de riesgos. En el corto plazo, los seguros prefieren invertir sus recursos disponibles en incentivar la selección de riesgos y no en reducir costos y, por tanto, no invierten en optimizar la eficiencia en la atención de salud en su relación con los proveedores³⁸. Por otro lado, el sistema de tramitación del SIL beneficia de forma indirecta a las Isapres, ya que pueden rechazar las licencias o, incluso, no pagarlas, como es el caso de las instituciones del sector público, lo cual es posible determinar que una causa de aquello es el diseño del sistema de salud y sus directrices asociadas.

La salud es uno de los derechos fundamentales para todo ser humano y es considerado un factor insustituible que influye en el bienestar social, el desarrollo, la economía y la educación de los pueblos³⁹. Por tanto, la modificación del derecho a la salud, mediante una nueva Constitución, debe corregir el sistema de salud hacia un enfoque de derechos y que apunte a garantizar el derecho a la salud en su completa integralidad, no solo acceso, con el objetivo de terminar con la segmentación por riesgo e ingresos y avanzar hacia un esquema de financiamiento solidario⁴⁰.

Por tal razón, en el corto plazo, y a partir de la evidencia analizada, es que es necesario generar una política pública que apunte hacia una profesionalización de la

³⁷ SUSESO (2016).

³⁸ CID (2010).

³⁹ MALAGÓN, GALÁN y PONTÓN (2008).

⁴⁰ GOYENECHEA (2019).

administración del Estado con un énfasis en la equidad de la distribución de recursos. Puesto que, según la literatura, “el nivel y cuantía de los gastos en salud no está correlacionado con los resultados sanitarios”⁴¹, por ende, aumentar el gasto público puede que no garantice cierto estándar de impacto. No obstante, sí se puede distribuir en forma más equitativa. Por consiguiente, las deficiencias de gestión son un problema constante e impactan en la calidad de la oferta pública⁴². Por tal razón, el Estado debe generar una política pública que apunte a profesionalizar el Estado, donde los administradores/as públicos pueden agregar valor mediante sus conocimientos y énfasis en el monitoreo de las políticas de salud implementadas, ya que según la literatura, ha surgido un nuevo paradigma para conceptualizar, diseñar y evaluar servicios de salud denominado “ciencia de la implementación”. Este nuevo paradigma busca describir, analizar e intervenir aquellos procesos y factores que se asocian a una integración efectiva de intervenciones basadas en evidencia, en un contexto clínico o comunitario en particular⁴³. Por tanto, el énfasis en la implementación, mediante una gestión pública profesional, ofrecería oportunidades para mejorar las actuales y futuras iniciativas en salud, contribuyendo a evaluar y garantizar el impacto de las políticas públicas de salud.

REFERENCIAS

- AEDO, C. y SAPELLI, C. (1999). “El sistema de salud en Chile: Readecuar el mandato y reformar el sistema de seguros”. *Estudios Públicos*. 75. Disponible en www.cepchile.cl/cep/site/docs/20160303/20160303184530/rev75_aedo_sapelli.pdf [fecha de consulta: 11 de febrero de 2021].
- ALLARD SOTO, R.; HENNIG LEAL, M. C. y GALDÁMEZ ZELADA, L. (2016). “El derecho a la salud y su (DES)protección en el estado subsidiario”. *Estudios Constitucionales*. Vol. 14, n.º 1. Disponible en <https://doi.org/10.4067/S0718-52002016000100004> [fecha de consulta: 2 de febrero de 2021].
- ALTURA MANAGEMENT (2008). *Lista de espera AUGE 2008*. Disponible en www.alturamangement.cl%0A/Estudios/Listas_de_Espera2.doc%0A [fecha de consulta: 13 de enero de 2021].
- ARNOLETTO, E. y DÍAZ, A. (2009). *Un aporte a la gestión pública. Hacia nuevos enfoques en la gestión organizacional de la administración Pública*. Disponible en www.eumed.net/libros-gratis/2009b/550/index.htm [fecha de consulta: 11 de febrero de 2021].
- BABAKUS, E. & MANGOLD, W. G. (1992). “Adapting the SERVQUAL scale to hospital services: an empirical investigation”. *Health Services Research*. 26(6). Disponible en www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1069855/ [fecha de consulta: 2 de febrero de 2021].

⁴¹ OCDE (2005); URRIOLA (2006).

⁴² ARNOLETTO y DÍAZ (2009); FUENZALIDA (2010).

⁴³ PROCTOR, SILMERE, RAGHAVAN, HOVMAND, AARONS, BUNGER, GRIFFEY & HENSLEY (2011).

- BECERRIL, V.; REYES, J. y ANNICK, M. (2011). "Sistema de salud de Chile". *Salud Pública de México*, 53 (SUPPL. 2).
- BENAVIDES, P.; GONZÁLEZ, L.; JONES, I. y SUGG, D. (2011). *Subsidios por incapacidad laboral por enfermedad y medicina curativa: estado actual y desafíos*. Disponible en www.dipres.gob.cl/598/articles-84151_doc_pdf.pdf [fecha de consulta: 20 de octubre de 2020].
- CASTILLO-LABORDE, C.; AGUILERA-SANHUEZA, X.; HIRMAS-ADAUY, M.; MATUTE, I.; DELGADO-BECERRA, I.; NÁJERA-DE FERRARI, M.; OLEA-NORMANDIN, A. & GONZÁLEZ-WIEDMAIER, C. (2017). "Health insurance scheme performance and effects on health and health inequalities in Chile". *MEDICC Review*, 19. Disponible en <https://doi.org/10.37757/mr2017.v19.n2-3.10> [fecha de consulta: 18 de enero de 2021].
- CEPAL (2003). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2002*. Disponible en www.cepal.org/es/publicaciones/916-anuario-estadistico-america-latina-caribe-2002-statistical-yearbook-latin-america [fecha de consulta: 2 de febrero de 2021].
- CID, C. (2010). "Causas estructurales de los problemas de inequidad en el acceso a la salud en Chile". *Revista Chilena de Salud Pública*. 12(2). Disponible en <https://doi.org/10.5354/0717-3652.2008.1738> [fecha de consulta: 2 de febrero de 2021].
- CID, C. y BASTÍAS, G. (2014). "Evaluando la situación financiera de los hospitales públicos a partir de los costos actualizados de sus prestaciones". *Revista Médica de Chile*. 142(2). Disponible en <https://doi.org/10.4067/S0034-98872014000200003> [fecha de consulta: 4 de febrero de 2021].
- CID, C. y RIESCO, X. (2008). "Impacto de la selección de los mecanismos de pago en la producción de atención de salud: ¿están en línea con los objetivos sanitarios?". *Cuadernos Médicos Sociales*. 48(1).
- CID, C. y UTHOFF, A. (2017). "La reforma a la salud pendiente en Chile: reflexiones en torno a una propuesta de transformación del sistema". *Revista Panamericana de Salud Pública*. 41. Disponible en <https://doi.org/10.26633/rpsp.2017.170> [fecha de consulta: 20 de enero de 2021].
- DÍAZ, W. (2019). "Informe de Contraloría y Superintendencia de Salud establece que Isapres adeudan al Estado más de 71 millones de dólares". *El Mercurio*. Disponible en www.emol.com/noticias/Nacional/2019/08/25/959106/Informe-de-Contraloria-y-Superintendencia-de-Salud-establece-que-Isapres-adeudan-al-Estado-mas-de-71-millones-de-dolares.html [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020].
- DIRECCIÓN GENERAL DE CALIDAD Y EDUCACIÓN EN SALUD. (2007). Metodología y herramientas para la mejora continua. In *México: Secretaría de Salud*.
- DONABEDIAN, A. (1990). "Exploración de la calidad: asesoramiento y monitoreo con respecto a calidad de los servicios". *Serie Perspectivas en Salud Pública*. 1ª ed. México.
- FUENZALIDA, M. (2010). "Análisis de desigualdades territoriales en la oferta de equipamientos públicos: El caso de los hospitales en la red asistencial del sistema público de salud en Chile". *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*. 1.
- GOYENECHEA, M. (2015). ¿Reforma estructural en salud o regulación del negocio?. *Cuadernos de Coyuntura*. (5). Disponible en www.researchgate.net/publication/331473308_Reforma_Estructural_en_Salud_o_Regulacion_del_Negocio [fecha de consulta: 19 de febrero de 2021].

- GOYENECHEA, M. (2019). “Estado subsidiario, segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno”. *Cuadernos Médicos Sociales*, 59(2). Disponible en www.researchgate.net/profile/Matias-Hidalgo/publication/336041265_Estado_subidiario_segmentacion_y_desigualdad_en_el_sistema_de_salud_chileno/links/5d8d6bb9a6fdcc25549e7adb/Estado-subidiario-segmentacion-y-desigualdad-en-el-sistema-de-salud-chil [fecha de consulta: 19 de febrero de 2021].
- INDH (2015). *Encuesta Nacional de Derechos Humanos*. Disponible en www.indh.cl/encuesta-nacional-de-derechos-humanos-2015-3 [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020].
- MALAGÓN, G.; GALÁN, R. y PONTÓN, G. (2008). “Administración hospitalaria”. *Bogotá: Medica Panamericana*. 2. Disponible en www.academia.edu/40644546/Administracion_Hospitalaria_Malagon_Londoño_booksmedicos [fecha de consulta: 13 de marzo de 2021].
- MONTOYA, C.; BARILARI, E.; MADRID, S. & RAMÍREZ, M. (1998). “Measurement of unequal health situation and care: Chile example, 1992”. *Revista Chilena de Salud Pública*, 2(2). Disponible en <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-277953> [fecha de consulta: 8 de marzo de 2021].
- OCDE (2005). “OECD in figures: statistics on the member countries”. *OECD Publishing*. Disponible en www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-in-figures-2005_oif-2005-en [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020].
- OCDE (2011). *Informe sobre indicadores sociales de 2011*. Disponible en <https://doi.org/http://www.oecd.org/chile/47572883.pdf> [fecha de consulta: 8 de diciembre de 2020].
- OLAVARRÍA, M. (2005a). “Acceso a la salud en Chile”. *Acta Bioethica*. 11(1). Disponible en <https://doi.org/10.4067/s1726-569x2005000100006> [fecha de consulta: 8 de marzo de 2021].
- OLAVARRÍA, M. (2005b). *Pobreza, crecimiento económico y políticas sociales*. Disponible en www.uchile.cl/portal/publicaciones/publicaciones-recientes/39238/pobreza-crecimiento-economico-y-politicas-sociales [fecha de consulta: 8 de marzo de 2021].
- OMS (2013). “Derecho a la salud”. *Organización Mundial de La Salud*. 323. Disponible en www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/ [fecha de consulta: 4 de marzo de 2021].
- POBLETE, I. y RIVERA, J. (2017). “Subsidio por incapacidad laboral en Chile: Situación actual y propuestas de modificación”. *Serie Documentos de Trabajo Superintendencia de Seguridad Social Santiago - Chile*. Disponible en www.suseso.cl/607/articles-41005_archivo_01.pdf [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020].
- PROCTOR, E.; SILMERE, H.; RAGHAVAN, R.; HOVMAND, P.; AARONS, G.; BUNGER, A.; GRIFFEY, R. & HENSLEY, M. (2011). “Outcomes for implementation research: Conceptual distinctions, measurement challenges, and research agenda”. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*. 38(2). Disponible en <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0319-7> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2021].
- REIBLING, N. & WENDT, C. (2011). “Regulating patients’ access to healthcare services”. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics*. 1(2). Disponible en <https://doi.org/10.4018/ijpphme.2011040101> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2021].
- RODRÍGUEZ, J. y TOKMAN, M. (2001). *Análisis del gasto por subsidios por incapacidad laboral y sus determinantes*. Disponible en www.dipres.gob.cl/598/articles-21747_doc_pdf.pdf [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020].

- SUSESO (2016). *Régimen de licencias médicas y subsidios por incapacidad laboral (SIL)*. Disponible en www.suseso.cl/609/w3-propertyvalue-31040.html [fecha de consulta: 8 de septiembre de 2020].
- URRIOLA, R. (2006). “Chile: Protección social de la salud”. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*. 20(4). Disponible en <https://doi.org/10.1590/S1020-49892006000900013> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2021].
- VAN DOORSLAER, E.; MASSERIA, C. & KOOLMAN, X. (2006). “Inequalities in access to medical care by income in developed countries”. *Canadian Medical Association Journal*. 174(2). Disponible en <https://doi.org/10.1503/cmaj.050584> [fecha de consulta: 4 de marzo de 2021].
- VERGARA, M. (2010). “Equidad en el acceso de la salud en Chile”. *Revista Chilena de Salud Pública*. 11(3). Disponible en <https://doi.org/10.5354/0717-3652.2007.2967> [fecha de consulta: 4 de febrero de 2021].
- WHITEHEAD, M. (1992). “The concepts and principles of equity and health”. *International Journal of Health Services*. 22 (3). Disponible en <https://doi.org/10.2190/986L-LHQ6-2VTE-YRRN> [fecha de consulta: 19 de febrero de 2021].

TENSIONES EN EL CONOCIMIENTO
Y EL SISTEMA DE SALUD INTERCULTURAL,
BASADO EN EL PAPEL ASUMIDO
POR LA MIRADA OCCIDENTAL EN LA ARAUCANÍA

Katalina Agurto Anabalón
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

En el contexto actual, la sociedad se ha visto enfrentada a un sinnúmero de problemáticas que parecían haber quedado atrás, pero que vuelven a afectar de una u otra manera a las y los individuos, sobre todo a aquellas minorías a las cuales jamás se les dio algún tipo de protección, este es el caso del pueblo mapuche, que a pesar de años de lucha siguen los enfrentamientos por sus reivindicaciones. Luego de haber ganado algunas demandas, estas han tenido un retroceso en su desarrollo político, como la inclusión de un sistema de salud intercultural, lo cual se ha visto postergada en esta crisis sanitaria, donde el gobierno ha dejado de lado el reconocimiento de los pueblos indígenas distribuidos en todo Chile.

Los protocolos actuales para el control de la pandemia no cuentan con una mirada intercultural que incluya, de cierta forma, la visión respecto a la salud que tienen los y las indígenas, quienes representan un gran porcentaje de habitantes en el país, que, por lo demás, son víctimas de un racismo constante. Respecto a lo anterior, el gobierno no cuenta con reportes que indiquen el número de contagios de comunidades indígenas, ni mensajes que sean inclusivos. Son estructurados bajo una lógica centralista, que no representa a las regiones ni sectores rurales. Estas acciones por parte del Estado suelen ser hegemónicas y monoculturales, dejan de lado el conocimiento y las herramientas municipales.

Sin embargo, y pese a lo anterior, el Estado chileno firmó el Convenio 169 para el reconocimiento de los derechos indígenas, cosa que, con el transcurso del tiempo, las contradicciones han ido en aumento. Se cuenta, además, con algunos protocolos de salud intercultural, los cuales no cumplen con las expectativas requeridas, este sistema no respeta la complementariedad de otras medicinas ni da venia a conocimientos alternativos, los cuales se basan en la espiritualidad y el respeto a la naturaleza.

Esta crisis sanitaria ha tenido consecuencias profundas en los sistemas, sociales, políticos, económicos y culturales, por tal razón, para las ciencias sociales el abordar la pandemia a través de diversas miradas es un desafío enorme para dejar en evidencia la

resistencia de los pueblos indígenas, como la resignificación, la cual tiene una importancia tremenda para las organizaciones. Es parte del trabajo de cada sujeto y sujeta poder develar las carencias, desafíos y necesidades de un pueblo oprimido durante años como, también, es el desafío de la nueva Constitución y de los escaños reservados para los pueblos indígenas.

Estas comunidades *mapuche*, se orientan por su cosmovisión, la cual es muy diferente a la cultura occidental. Así lo demuestran, por ejemplo, en el caso del *kume mogen*, que significa buen vivir, lo que incluye bastantes áreas que deben mantenerse en equilibrio para que este prevalezca en el territorio, como su espacio comunitario, donde se desarrolla lo social y lo económico, la valoración de la biodiversidad, el lazo entre la naturaleza y lo espiritual, pues dentro de ella existe vida propia, a través de fuerzas que cada elemento tiene, la interpretación de los sueños y de las señales que emana la misma naturaleza, ser sabio y respetar a los ancestros, entre otras cosas. Por lo tanto, la problemática actual, ha sido bastante desfavorable para ellos y ellas, sobre todo para las y los ancianos, en aquellas costumbres que se basan en reuniones sociales, por ejemplo.

No existe un estamento que diga cómo atravesar la problemática de una pandemia para la sociedad chilena, menos para los pueblos indígenas. Estos se rigen por el conocimiento de relatos que se traspasan a través de generaciones, pero esto no cabe dentro de las políticas públicas ni el conocimiento occidental logra adaptarse o equiparar esto, al contrario, son ellos/as quienes deben adaptarse a lo occidental, menos en la situación que se encuentran, donde el gobierno no ha logrado satisfacer las necesidades ni controlar la pandemia, más aún para los pueblos indígenas en la región más pobre del país. Es por esto que el avance que ha tenido durante este último tiempo la salud intercultural se ha visto desafiado por el avance devastador de esta pandemia.

Los y las *mapuche* se ha visto afectado durante largos años, desde que los “colonizadores” europeos invadieran América para “civilizar” los territorios y luego, entre los años 1861 y 1883, con la mal llamada “pacificación de La Araucanía”, el ejército chileno, avanza e invade territorio mapuche, despojando las pocas tierras que quedaban, reduciendo las comunidades que habían resistido tanto tiempo. En este proceso hubo un cambio aún más drástico que los anteriores, que afectó su organización sociocultural y también económica, donde sus territorios fueron entregados a colonos europeos, a quienes, además, se les hicieron promesas por habitar estos sectores, como también a colonos nacionales, quienes debían reorganizar el territorio “conquistado”. Así lo confirma, la siguiente cita:

“con la llegada de los españoles se altera la vida del pueblo mapuche irreversiblemente, tal como ocurrió en el resto de América. Varios elementos son claves en este análisis: por una parte, los mapuche fueron sometidos al sistema de leyes de los conquistadores; fueron expulsados de sus tierras a otras asignadas por los propios españoles, las cuales fueron siendo reducidas progresivamente”¹.

¹ ERRAZURIZ (2006).

No hay que olvidar, entonces, que durante este tiempo se llevaron a cabo dos procesos: la “pacificación de La Araucanía” donde se intentó “educar”, “civilizar” y “conquistar” hombres y mujeres y luego una “política reduccional”, donde su objetivo era la “conquista” y despojo de territorios; estos procesos fueron los causantes de las tensiones existentes entre los indígenas. Es así como se van forjando conflictos, que van a ir perjudicando a los y las *mapuche*, perdiendo identidad y territorio.

Por otra parte, según los relatos de Guillaume Boccara, los *mapuche* han sido marginado, maltratado, discriminado e, incluso, han intentado exterminarlo durante siglos. La precariedad en las relaciones existentes con el Estado siempre han estado bajo tensión, pues nunca se ha reconocido como Estado independiente y ha tenido que mantenerse bajo el control de los gobiernos de turno. Las leyes que han intentado bajar las tensiones, siempre han mantenido esta relación intercultural con una mirada occidentalizada.

En esta estructura impuesta por un Estado chileno monocultural y occidentalizado a través de distintos procesos y agentes, han intentado hacer creer el reconocimiento en la diversidad cultural, pero mediante estos mismos medios, limitados y estructurados con una sola mirada logran negar la autonomía de los pueblos y territorios, y mantienen el control de las tierras a través del despojo y la apropiación.

En la actualidad los y las *mapuche* mantiene condiciones de vida occidentalizadas, por lo tanto, para su desarrollo, debe exigirse más, viéndose alteradas sus costumbres y su salud, ya que estas prácticas son sustituidas por la medicina alopática y una vida urbana, además, la intervención en la naturaleza ha sido de gran riesgo para la población indígena, teniéndose que adaptarse a estas circunstancias.

Hace años, el pueblo mapuche inició una vez más un ciclo de movilización y recuperación de derechos y territorios, donde han surgido nuevas tensiones, a causa del nulo diálogo con el Estado y la intolerancia por parte de este. Por lo tanto, se ha hecho difícil el acercamiento de la cultura mapuche en los centros de salud de la región, en este caso, pues el Estado no da las herramientas y los/as funcionarios/as tienen un desconocimiento casi total de aquellas prácticas de medicina alternativa. Sin una integración total, la interculturalidad en la salud se hace imposible.

El Estado chileno comenzó a promover la interculturalidad en políticas públicas en la década de 1990 para reconocer los pueblos indígenas y la diversidad en cultura existente en el país. Los años anteriores no eran considerados, sino, más bien, eran visto como un estorbo para el desarrollo del país, algo indigno, incapaces de gobernarse. Es así como a través de acuerdos nacionales e internacionales, comenzó a abordarse la salud intercultural. Lo deja claro la norma general administrativa n.º 16: Interculturalidad en los servicios de salud que dice:

“desde el año 1996 el Ministerio de Salud mantiene un Programa Especial de Pueblos Indígenas que tiene por finalidad avanzar en el conocimiento de las ne-

cesidades de salud de las personas integrantes de los pueblos indígenas de nuestro país, tratar de entender cuáles son éstas y buscar la forma de abordarlas en un marco de respeto de los conocimientos y prácticas de salud que ellos poseen”.

Así comenzaron a desarrollar ciertos protocolos para la integración de la mirada intercultural, a través de la inclusión de prácticas, participación indígena e incorporando facilitadores interculturales en los hospitales.

Mediante el proceso de su construcción el Estado ha mantenido su invisibilización constante respecto a los derechos de los pueblos indígenas, dejando afuera el reconocimiento como sujetos colectivos. Sus políticas se han mantenido en la precariedad sin intenciones de generar cambios profundos para transformar en inclusión la inmensidad de culturas que tiene Chile. Se han caracterizado por el robo de sus recursos naturales, materiales y territoriales a través de la modernización, estas prácticas de saqueo han ido en aumento de la mano del sistema capitalista. Es así como las enfermedades también se aceleran en territorios *mapuche* y aquellas hierbas, utilizadas como medicamentos, son escasas y las prácticas médicas pasan a segundo plano, tomando como opción una medicina occidental.

Por otra parte, hoy las tensiones se han vuelto a la palestra, sobre todo en el contexto actual, donde el gobierno no ha dado los detalles claros y la interculturalidad en salud se ha vuelto a invisibilizar. No existe un protocolo de emergencia estructurado para pueblos indígenas, sabiendo que su cultura se basa en interacciones sociales constantes, los mensajes no son claros y la información que llega a territorio indígena es precaria.

El pueblo mapuche continua su lucha y resistencia, por tanto, las tensiones siguen aumentando mientras los gobiernos de turno y la medicina occidental impuesta dejen de negar las medicinas alternativas y tradicionales; si no se construyen relaciones armoniosas de reconocimiento el descontento indígena prevalecerá. Mientras tanto, las comunidades intentan fortalecer sus tradiciones y su cultura, sobre todo, a través de la sanación.

El reconocimiento es difícil, sobre todo por la tipificación constante que ejercen sobre los pueblos indígenas no acaba, su cultura sigue siendo desvalorada y no se reconocen los procesos que involucraron la militarización de La Araucanía y el impacto que estos tuvieron tras el paso de los años para su pueblo. Han olvidado los derechos fundamentales y los acuerdos pactados para el respeto y la inclusión en cada uno de los sistemas que son parte de este país.

El Estado ha intentado, desde hace algún tiempo, incorporar la interculturalidad en algunas de sus políticas como una forma soberbia de saldar la deuda con los pueblos indígenas y sobrellevar el “conflicto” mapuche, lo cual ha sido ineficiente y no logra abarcar las necesidades básicas de un pueblo que ha resistido por años al despojo de su cultura. Destacar que antes de la dictadura militar, tras un largo camino, se produjo un reconocimiento dentro del Estado a los pueblos indígenas, que se fue perdiendo

tras el golpe militar y las nuevas construcciones sociales. No se puede dejar atrás, que, a pesar de este pequeño reconocimiento en la salud pública, no era tomada como una preocupación de Estado, y la asistencia a estos era a través de la caridad.

A lo largo de este camino, se han establecido consultas indígenas y algunos trabajos junto a organizaciones internacionales por el reconocimiento de los pueblos y, así, construir políticas inclusivas para reconocer su cultura. Pese a este trabajo mancomunado, los resultados no han sido los esperados. Al paso del tiempo, se van imponiendo ciertas propuestas, donde la participación de indígenas en la construcción de estas políticas, es casi nula.

Por lo tanto, se necesita que la implementación de estas políticas públicas dentro del sistema de salud chileno dejen de ser con prácticas occidentales, logre introducir y reconocer a los pueblos indígenas, respetando su autonomía y tradiciones, su cosmovisión y medicina tradicional. Estas políticas deben ser complementarias, con una visión intercultural, pero holística, considerando que Chile es un país multicultural, estas deben retroalimentarse y tolerarse, se sabe que la enseñanza sobre interculturalidad en la formación de profesionales de la salud es precaria. Así como en estos espacios que se han construido por medio de la organización mapuche, en los hospitales interculturales de la región se debe adquirir una relación con la mirada científica, donde se puedan retroalimentar y compartir espacios.

La incorporación de una salud intercultural en el sistema, debe contar de diferentes enfoques, no solo en salud, sino que, también, en educación y economía para poder así integrarse dentro de las comunidades y lograr una gestión y construcción de parte de estas, a través de nuevos mecanismos.

Chile ha pasado por alto aquellas problemáticas que afectan a los sectores más vulnerables, que en su mayoría habita en sectores rurales al sur del país, por cuanto el riesgo de muerte es mucho mayor, debido al estilo de vida y en las condiciones en las que se encuentran. Los protocolos existentes hoy se construyen, desde la realidad de las poblaciones céntricas con prácticas occidentales. Vulnerando los derechos de los pueblos indígenas y olvidando que estos tienen una realidad diferente, incluso, entre ellos/as mismos/as. Por tanto, los efectos de la crisis sanitaria repercuten con mayor intensidad en ciertos sectores de Chile, afectando a todos de manera diversa, en el ámbito económico, físico, cultural, psicológico, territorial, etcétera.

Existen centros y organizaciones independientes del gobierno que han tenido que tomar sus escasas herramientas para poner en la palestra la visión de los y las indígenas y darles a conocer lo que está sucediendo a través de su propia lengua y de forma en que las comunidades logren entender aquellos protocolos de prevención que van en contra de sus propias tradiciones.

Por otro lado, mediante entrevistas realizadas a diferentes individuos, se logra entender que aquellas tensiones existentes se vienen desarrollando por muchos años, pero se han intensificado, siendo más notorias en esta crisis sanitaria. Por tanto, es ne-

cesario establecer políticas públicas y estrategias interculturales que sean diferenciadas y focalizados que cumplan con un reconocimiento y autonomía de parte del Estado, para los pueblos indígenas.

Es necesario, por tanto, organizarse desde el conocimiento, informar y proceder a través de la cosmovisión y las herramientas propias del pueblo. No hay un reconocimiento absoluto de las tradiciones ancestrales de las comunidades, no hay una inclusión de machi en los centros de salud, sigue existiendo aun discriminación en cuanto al lenguaje y la forma de interpretar las enfermedades. Aun así, el pueblo mapuche logra experimentar una especie de proceso adaptación biomédica para establecer una relación de equilibrio entre los diferentes modelos establecidos bajo la interculturalidad.

Estas tensiones solo logran la exclusión de los y las indígenas y el deterioro de su cultura, no bastan solo políticas interculturales, sino un plan de acción eficiente que incluya todas las variables y perspectivas para que la real interculturalidad no sea impuesta bajo un gobierno hegemónico, sino, más bien, construido sobre la base de la cosmovisión indígena, la tolerancia y la complementariedad. Se entiende que los cambios abruptos en las interacciones sociales y culturales traerán, de por sí, fricciones entre los diferentes sistemas de creencias y conocimientos.

Se ha evidenciado, entre las entrevistas y los textos, que resulta evidente que todos llegan a una misma conclusión, por lo mismo, no es extraño que se repita de manera constante la categoría de resistencia, tensiones, deudas y monoculturalidad, como problemáticas principales entre el pueblo y el Estado. Como también la interculturalidad faltante en las políticas públicas estipuladas en Chile, la falta de participación indígena, el no reconocimiento como pueblo autónomo, la hegemonía y la represión.

Por tanto, se logra concluir que durante el trayecto de esta crisis sanitaria, el pueblo mapuche siempre será uno de los grupos más afectados por cada problemática existente en el país, el Estado no lo considera como prioridad en cuanto a las políticas públicas, ni en el reconocimiento de sujetos políticos autónomos, que tienen sus propias herramientas, sus propios conocimientos, con la sabiduría de sus ancestros, y su memoria histórica, pueden sobrellevar diferentes problemáticas, sabiendo resistir en medio de la precariedad y vulneración de sus derechos.

El conocimiento occidental necesita de la ciencia para la comprobación de cada acción, dejando de lado las tradiciones indígenas. Y es lo que en la actualidad está ocurriendo en Chile: el Estado ha vulnerado el sistema de salud intercultural, aun viendo que los brotes epidémicos han estado presentes con mayor fuerza en territorio rural-indígena.

El funcionamiento de estos programas y proyectos de reconocimiento indígena, a pesar del gran paso por las comunidades, no ha logrado concretar las deudas expuestas, más bien, han intentado neutralizar los conflictos y seguir monoculturizando el país, sobreexplotando los territorios y seguir implantando el modelo capitalista, que tanto ha dañado a los pueblos indígenas en el ámbito nacional. Si el desarrollo de estas tareas,

que tanto revuelo han hecho en el concierto nacional fueran construidas y estructuradas junto a los pueblos indígenas, facilitarían el trabajo, y la integración de estas prácticas dentro del sistema biomédico y se lograrían eliminar las tensiones que existen entre estos modelos. Se debe promover un fortalecimiento de los compromisos entre los/as involucrados/as en aquellos procesos de reconocimiento cultural, en el contexto de salud y enfermedad, con modelos impulsados desde el territorio.

Es evidente que, dentro de este manejo de la pandemia, no solo la enfermedad mata, sino, también, la monoculturalidad que se refleja de manera directa en el confinamiento, que logra un aislamiento sociocultural, lo cual las familias *mapuche* que viven en sectores rurales no logran entender del todo. Esta visión biomédica omite las demás dimensiones que interpretan los ciclos y la salud, logra que las prevenciones contra el virus no logren su objetivo.

Tanto en el conocimiento occidental e indígena, se necesita una transformación social, además de un cambio en los sistemas de salud para evitar este tipo de crisis sanitarias, producto de las pandemias y que estos procesos sean equitativos, respetando las diferentes miradas en cuanto a medicina. Hay que considerar que las prácticas de medicina mapuche, son tan válidas como la medicina occidental y que requiere un respeto y autonomía en las decisiones, integrando esta asistencia en los hospitales y consultorios de nuestra región, a través de protocolos, políticas y herramientas construidas desde dentro de las comunidades, dejando la folclorización y la apropiación cultural. Es por esto que es necesario que con la posibilidad de la construcción de una nueva Constitución, el reconocimiento del Estado/nación mapuche sea parte de la problemática que se establezca como sujetos autónomos y de complementariedad, con participación directa de las comunidades indígenas, que den a conocer su cultura y dificultades, si esto no ocurre se seguirá ignorando al pueblo, despojando su territorio y sus tradiciones, olvidando por completo la resistencia que viene de años, causando su extinción.

REFERENCIAS

- ABUUAUAD, R.; BENGUA, J.; CRUZ COKE, M.; ELTTT, D.; GIANNINI, H.; GRIFFERO, R.; GÜELL, P.; LAGOS, M.; MILOS, P.; MONTEALEGRE, J.; NAVARRETE, M. y ZEGERS, P. (2008). "Memoria de la salud en Chile: Un patrimonio a conocer y preservar". *Patrimonio Cultural*. 48(XIII): 1-40. Disponible en www.patrimoniodechile.cl/688/articles-72991_archivo_01.pdf [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- ALARCÓN, A.; ASTUDILLO, P.; BARRIOS, S. y RIVAS, E. (2004b). Política de salud intercultural: Perspectiva de usuarios mapuches y equipos de salud en la IX región, Chile!. *Revista Médica de Chile*. 132(9): 1109-1114. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-98872004000900013 [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- BENGUA, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Santiago: Fondo de Cultura Económica. Vol. 1.

- BOCCARA, G. (2007). “Etnogubernamentalidad. La formación del campo de la salud intercultural en Chile”. *Chungara, Revista de Antropología Chilena.*, 39(2): 185-207. Disponible en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/chungara/v39n2/art03.pdf> [fecha de consulta: 20 de julio de 2020].
- BOLADOS, P. (2012). “Neoliberalismo multicultural en el Chile postdictadura: La política indígena en salud y sus efectos en comunidades mapuches y atacameña”. *Chungará: Revista de Antropología Chilena.* 44(1): 135-144. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-73562012000100010 [fecha de consulta: 15 de junio de 2020].
- CUYUL, A. (2013). “La política de salud chilena y el pueblo mapuche. Entre el multiculturalismo y la autonomía mapuche en salud”. *Comunidad de Historia Mapuche.* 7(14): 21-33. Disponible en www.comunidadhistoriamapuche.cl/wp-content/uploads/2017/06/Andres-Cuyul-1.pdf [fecha de consulta: 14 de junio de 2020].
- CUYUL, A. (2020a). “Coronavirus y monoculturalidad; las pandemias para los pueblos indígenas”. Disponible en www.comunidadhistoriamapuche.cl/coronavirus-y-monoculturalidad-las-pandemias-para-los-pueblos-indigenas/ [fecha de consulta: 5 de julio de 2020].
- CHUAQUI, C.; HEVIA, P.; LAVAL, E.; LÓPEZ, M.; MEDINA, E. y VARGAS, N. (eds.) (2007). *Anales Chilenos de la Historia de la Medicina.* 17(2): 1-124. Disponible en www.bibliotecaminsal.cl/anales-chilenos-de-historia-de-la-medicina/ [fecha de consulta: 12 de agosto de 2020].
- ERRÁZURIZ F, G. (2006). “El pueblo mapuche: Historia, medicina y proyectos de coexistencia en el área de la salud (primera parte)”. *Revista Chilena de Pediatría,* 77(3): 290-294. Disponible en <https://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062006000300010> [fecha de consulta: 5 de julio de 2020].
- FOUCAULT, M. (2001). *El nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica.* 20ª ed. Ciudad de México: Siglo veintiuno. Vol. 1.
- LEIVA, R. (2020, 5 abril). “Desde la filosofía mapuche: guerra, batalla, proteger Weychan y la protección de hábitats espirituales”. Disponible en www.mapuche.info/?kat=3&sida=7377 [fecha de consulta: 14 de agosto de 2020].
- OIT (2009). Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. N.º 1. Disponible en www.mop.cl/asuntosindigenas/Documents/convenio169.pdf [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- QUIDEL, J. (2020b). “¡Fey ga akuy ti aht’ü. Entonces el día llegó. Una lectura de la pandemia desde un mapuche rakizuam”. Disponible en www.comunidadhistoriamapuche.cl/fey-ga-akuy-ti-ahtu-entonces-el-dia-llego-una-lectura-de-la-pandemia-desde-un-mapuche-rakizuam/ [fecha de consulta: 21 de julio de 2020].
- QUIJANO, A. (2002). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”: 776-832. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140507042402/eje3-8.pdf> [fecha de consulta: 5 de julio de 2020].
- QUIJANO, A. (2014). “Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder”. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140424014720/Cuestionesyhorizontes.pdf> [fecha de consulta: 5 de julio de 2020].

EL DERECHO A LA SALUD MENTAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN: DISCUSIÓN INMEDIATA

Diego Manríquez Robles

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

La salud es una responsabilidad de los Estados, puesto que son los principales encargados de financiar y garantizar todos los servicios y bienes esenciales para el derecho a la salud¹ y se conceptualiza como un proceso de completo bienestar físico, psicológico y social, en armonía con el ambiente y que excede la mera ausencia de enfermedades o afecciones². No obstante, esta conceptualización es ampliada al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud o bienestar físico, mental y social por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponiendo de forma taxativa las responsabilidades estatales mínimas sustantivas para el derecho a la salud en la sociedad, tales como: universalidad, accesibilidad, integralidad, calidad, inclusión, equidad y participación social³. De esta manera, se reconoce la existencia de los Determinantes Sociales de la Salud (DSS) como aquellas condiciones en las que los ciudadanos desarrollan su vida, considerando, incluso, el sistema de salud y que afectan transversalmente sus modos de vida, en especial el de los grupos más vulnerables en función de la distribución del dinero, el poder y los recursos en el ámbito internacional, nacional y regional, dependiendo, a su vez, de las políticas adoptadas⁴.

Los DSS son los responsables de explicar la mayor parte de las inequidades en salud, por lo que en función del *modelo de los dos continuos* los procesos de salud-enfermedad no se desarrollan de manera natural, sino que se construyen y son remediables de manera social en tanto que en gran medida son el resultado de políticas y programas sociales deficientes e insuficiente voluntad política⁵. Por lo cual, a partir del amplio marco conceptual desde el que se comprende la salud, la Salud Mental (SM) corresponde, en particular, a un proceso de completo bienestar en el cual el ciudadano es

¹ GOSTIN, HEYWOOD, OOMS, GROVER, RØTTINGENE & CHENGUANGF (2010): 719-719A.

² ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2013).

³ VENEGAS (2019).

⁴ CABIESES, BERNALES, OBACH y PEDRERO (2016); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2013).

⁵ DAHLGREN & WHITEHEAD (2006); MINISTERIO DE SALUD (2017).

consciente de sus propias capacidades, puede afrontar las tensiones normales de la vida, trabajar de forma productiva y fructífera, siendo capaz de hacer una contribución a su comunidad⁶. Sin embargo, a pesar de la existencia de un marco conceptual extenso, en la praxis la SM en Chile se aborda a través de estrategias mucho más reducidas, en contra de los potenciales beneficios económicos y sociales que supondría un abordaje amplio con intervenciones tempranas⁷ y relevando los desarrollos comprensivos del fenómeno a una simple declaración de principios.

Así, pues, los indicadores del perfil epidemiológico en Chile no son alentadores, en tanto que la carga de enfermedad correspondiente a Trastornos Mentales, Neurológicos y Suicidio (TMNS), asciende a un 21% respecto de los Años de Vida Ajustados en Función de la Discapacidad (AVAD) y a un 36% de los Años de Vida Perdidos por Discapacidad (APD), ocupando el tercer y segundo lugar en América, respectivamente. De esta manera, no solo hay una alta prevalencia de patologías y problemas de SM⁸, sino que, también, altos niveles de discapacidad y muerte prematura asociados a TMNS, en especial vinculados a trastornos mentales comunes como depresión, ansiedad, incluido suicidio y autoagresión, trastornos mentales graves como esquizofrenia y trastorno bipolar, trastornos debido al consumo de sustancias psicotrópicas como trastornos por consumo de alcohol y trastornos debido al consumo de sustancias (no alcohol) y, por último, trastornos neurológicos como epilepsia y demencia⁹. En este contexto, 36% de las personas mayores de quince años ha tenido alguna enfermedad de SM durante su vida y un 62% de ellas no ha recibido tratamiento¹⁰, mientras que en la Atención Primaria de Salud la cobertura alcanza solo al 19%¹¹. Sin embargo, las enfermedades mentales son tan crónicas e incapacitantes, considerando gravedad y costo, como las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y la diabetes¹². A pesar de lo anterior, el financiamiento destinado a SM frente a la considerable crisis sanitaria ha sido siempre insuficiente en relación con sus objetivos. El presupuesto actual de salud asignado a SM se mantiene cercano al 2%, muy por debajo del 5% propuesto como meta en el Plan Nacional de Salud Mental y por las sugerencias mínimas de la OMS, siendo aún más bajo respecto a los países de la Organización para la Cooperación y el

⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2013).

⁷ IRARRÁZVAL, PRIETO, & ARMIJO (2016): 37-50; JANÉ-LLOPIS (2004): 67-77; FUNK, DREW, FREEMAN, FAYDI & ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2010); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD & CALOUSTE GULBENKIAN FOUNDATION (2014); PATEL & KLEINMAN (2003): 609-615; PRINCE, PATEL, SAXENA, MAJ, MASELKO, PHILLIPS & RAHMAN (2007): 859-877; SARACENO & DUA (2009): S109-S117.

⁸ VICENTE, RIOSECO, SALDIVIA, KOHN, & TORRES (2002): 527-536; DE LA BARRA, VICENTE, SALDIVIA & MELIPILLÁN (2015): 107-115.

⁹ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2018).

¹⁰ VICENTE, SALDIVIA y PIHÁN (2016): 51-61.

¹¹ MINISTERIO DE SALUD (2017).

¹² IRARRÁZVAL, PRIETO, & ARMIJO (2016).

Desarrollo Económico (OCDE) y lejano al 6-10% sugerido acorde al gasto económico que significan las enfermedades mentales para el país¹³.

A este respecto, como consecuencia de lo anterior, las brechas en la cobertura, acceso y calidad de la atención en SM en el sistema de salud público se transforman en un importante DSS, puesto que debido a los abordajes ineficientes los ciudadanos incurren en *gastos de bolsillo* en prestaciones de salud privada¹⁴ en cerca del 40% del gasto total, sin considerar las cotizaciones legales de los trabajadores en las que no existe solidaridad entre fondos, evidenciando la extrema privatización de la salud¹⁵. Por esta razón, la escasa cobertura en patologías de SM, el déficit de recursos humanos (psiquiatría, enfermería, terapia ocupacional, trabajo social) y de Centros Comunitarios de Salud Mental, el costo de fármacos para enfermedades crónicas, el alto número de licencias médicas por SM y su enorme rechazo por parte de las Isapres frente a enfermedades físicas, la centralización de los servicios, la exigencia de rendimiento asistencial a los profesionales y técnicos, así como también en el ámbito ambulatorio de especialidad de SM, el aumento del tiempo de espera para la primera consulta con psiquiatra y disminución de la tasa nacional de personas en tratamiento, entre otros asuntos, implican grandes brechas entre las metas propuestas y la situación precaria del modelo comunitario de SM al que Chile suscribe¹⁶. Por consiguiente, un abordaje responsable se convierte en un imperativo ético que no se puede soslayar, en razón de lo cual se requieren mecanismos efectivos de protección en salud, en particular para los grupos más vulnerables¹⁷.

Actualmente, la Constitución Política de la República de Chile¹⁸ menciona el derecho a la protección de la salud y a la integridad psíquica, pero no consagra de modo expreso el derecho fundamental a la salud y con ello a la SM, puesto que a raíz tanto de su redacción desactualizada a los compromisos suscritos por Chile¹⁹ como al modelo subsidiario que le subyace, genera una evidente ambigüedad que obstaculiza su interpretación e implementación, puesto como señala Raúl Allard²⁰ lo que protege la subsidiariedad con el recurso de protección es la libertad de elegir el sistema de salud, público o privado, al que se quiere optar. De esta manera, lo que se garantiza no es el contenido social del derecho, sino los contenidos referidos a la libertad. El contenido sustantivo del derecho es lo que no consagra el recurso de protección. De tal manera,

¹³ ERRÁZURIZ, VALDÉS, VÖHRINGER & CALVO (2015): 1179-1186; MINISTERIO DE SALUD (2017); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2014).

¹⁴ AGUILERA, CASTILLO-LABORDE, NÁJERA-DE FERRARI, DELGADO & IBAÑEZ (2014); IRARRÁZAVAL, PRIETO & ARMIJO (2016).

¹⁵ BACHELET (2011): e5128.

¹⁶ LARRAÍN y ABUSLEME (2017): 263-296; MINISTERIO DE SALUD (2017); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2014).

¹⁷ OYARTE, ESPINOZA, BALMACEDA, VILLEGAS, CABIESES & DÍAZ (2018): 202-209.

¹⁸ Artículo 19, números 1º y 9º de la Constitución Política de Chile de 1980.

¹⁹ VENEGAS (2019).

²⁰ ALLARD, HENNIG & GALDÁMEZ (2016): 95.138.

que las posteriores reformas y estrategias de salud pública²¹ han resultado insuficientes por cuanto no modifican las causas constitucionales de las cuales emanan las ambigüedades, en virtud de lo cual, en un país con una profunda desigualdad estructural, los ciudadanos exigen la responsabilidad estatal en la satisfacción de los derechos sociales. Por esta razón, el sistema de salud en Chile resulta inequitativo y segmentado²² transformándose en una de las principales demandas del estallido social²³.

La OMS establece mecanismos que permiten a los países abordar la regulación de la SM²⁴. Sin embargo, a pesar de las principales normativas internacionales ratificadas por el Estado de Chile y a las experiencias legislativas latinoamericanas en materia de derechos humanos y salud, no existe en el país una legislación específica que regule de manera eficiente las líneas de acción respecto a SM²⁵. De este modo, la regulación existente se encuentra dispersa en una serie de normativas en esencia insuficientes e inconexas que carecen de una estructura clara y sólida, algunas de ellas corresponden a la Ley n.º 20584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas con relación a las acciones vinculadas a su atención de salud, la Ley n.º 20422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad, la Ley n.º 19966, que establece un régimen de Garantías Explícitas en Salud, y la Ley n.º 18600, que establece normas sobre personas con discapacidad mental. En este sentido, el Plan Nacional de Salud Mental en las últimas décadas y el Plan de Acción en Salud Mental, aunque no signifiquen un compromiso legal inexorable, representan un desarrollo relevante en la elaboración de estrategias de salud pública en conformidad con lo recomendado por los organismos internacionales pertinentes. No obstante, debido al deficiente marco jurídico-administrativo y a políticas de salud poco situadas e imprecisas, así como a la falta de recursos, excesiva centralización y dificultades de integración con redes de atención primaria, se limita el sentido y la aplicabilidad de las estrategias formuladas e implementadas²⁶, generando una evidente contradicción entre una declaración de principios políticamente correcta y un posterior abordaje negligente.

Por lo tanto, a pesar de que en la Estrategia Nacional de Salud²⁷ se declara la intención de dar a la SM una atención digna y similar a la atención de salud física, la crisis de SM aún se encuentra invisible a las prioridades estatales en términos concretos y agravada por la abismante discriminación estructural y estigmatización social²⁸,

²¹ ZÚÑIGA (2018).

²² ATRIA, LARRAÍN, BENAVENTE, COUSO y JOIGNANT (2013); SÁNCHEZ y ALBALA (2004): 453-460.

²³ PAÚL (2019).

²⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2003), (2008).

²⁵ MINISTERIO DE SALUD (2017).

²⁶ GONZÁLEZ, CALDERÓN, JERÍA, REPPETO, VALDIVIA y VIVANCO (2014): 89-118; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD & CALOUSTE GULBENKIAN FOUNDATION (2014).

²⁷ MINISTERIO DE SALUD (2011).

²⁸ LINK & PHELAN (2001): 363-385; MASCAYANO, LIPS, MENA & MANCHEGO (2015): 53-58; MINISTERIO DE SALUD (2011).

traduciéndose en una praxis imprecisa e insuficiente. Razón por la cual se requiere de un pronto abordaje constitucional que permita la posterior elaboración de una ley de salud mental con carácter de urgencia, que confiera de manera vinculante el sentido y aplicabilidad a las estrategias formuladas e implementadas en coherencia con lo recomendado por los organismos internacionales, contribuyendo de modo eficaz a establecer estrategias que aseguren un adecuado financiamiento y mantención perdurable en el tiempo, a pesar de la situación sociopolítica del país²⁹.

De esta manera, considerando que la totalidad de los derechos sociales amparados en la Carta Magna, tales como educación y seguridad social, presentan similares ambigüedades que obstaculizan su interpretación e implementación debido al modelo subsidiario que les subyace, se debe considerar, en primer lugar, una reestructuración transversal del modelo que afecta a todos los derechos fundamentales, puesto que no existe el equilibrio entre derechos civiles, políticos y sociales propios de un Estado Social, sino que, por el contrario, se observa un excesivo desequilibrio a favor de los primeros que se arraiga en el individualismo, en el caso de la salud, tanto a la hora de reconocer el derecho como al momento de garantizarlo, asumiendo el Estado una responsabilidad insuficiente³⁰ y, en segundo lugar, una redacción clara y actualizada que asegure la consagración de los derechos y su efectivo ejercicio³¹. Ahora bien, a pesar de la importancia transversal de todos los derechos sociales, el de SM corresponde por definición a uno que contribuye de manera significativa a garantizar el efectivo ejercicio de los demás, así como también al desarrollo humano y, por extensión, al del país. Sin embargo, ha sido uno de los más postergados, tanto por el Estado como por la sociedad civil, en virtud de lo cual, contrario a la situación actual, una vez comprendidas sus implicancias, debiese ubicarse en la centralidad de cada una de las políticas públicas.

Por consiguiente, se sugiere discutir la eventual modificación del inciso primero, tras la frase *El derecho a la protección de la salud* agregando las palabras 'física', 'mental' y 'social' para garantizar el derecho a la protección de una salud integral, con especial énfasis en visibilizar la SM³².

Finalmente, se sugieren discutir las modificaciones de Camila Venegas³³ a la redacción normativa del derecho a la salud en la Constitución chilena, con el objetivo de incorporar todos los elementos necesarios y medulares tanto en el ámbito nacional como internacional. Así, pues:

- 1) se consagra un concepto de salud como derecho fundamental al más alto nivel de bienestar físico, mental y social posible, a fin de actualizarlo a lo dispuesto por los compromisos internacionales suscritos por Chile,

²⁹ GONZÁLEZ, CALDERÓN, JERIA, REPPETO, VALDIVIA y VIVANCO (2014).

³⁰ ALLARD, HENNIG & GALDÁMEZ (2016); ATRIA, LARRAÍN, BENAVENTE, COUSO y JOIGNANT (2013).

³¹ BULNES (2014): 41-68.

³² VENEGAS (2019).

³³ *Ibid.*

- 2) se consagra la responsabilidad del Estado de garantizar la ejecución de las acciones de salud, eliminando el concepto *preferentemente*, asegurando acceso libre, igualitario, universal e informado a las acciones de prevención y tratamiento,
- 3) se consagra la naturaleza prestacional del servicio de salud y se establecen como elementos indisponibles el acceso libre, igualitario, universal e informado a las acciones de prevención, tratamiento y rehabilitación,
- 4) se dispone de manera expresa la obligación del gasto público que debe realizarse en salud,
- 5) se mantiene la estructura de sistema de salud dual con participación del sector privado, pero con la obligación de cumplir con principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y
- 6) se consagra la participación de la comunidad en la concreción de los principios de salud.

De este modo, la nueva redacción se expresaría en los siguientes términos.

“La Salud es el derecho fundamental al más alto nivel de bienestar físico, mental y social posible. El Estado asegura el acceso libre, igualitario, universal e informado a las acciones de prevención y tratamiento de la salud y rehabilitación del individuo. Asimismo, le corresponderá la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se preste a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones determinadas por la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias sin perjuicio del gasto público que debe realizarse anualmente en salud. Toda asistencia y servicio médico deberá cumplir con los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, debiendo ser oída la comunidad para la concreción de los mismos”³⁴.

CONCLUSIONES

Las experiencias de las últimas tres décadas demuestran la escasa madurez política, deliberativa y de discurso del sistema legislativo chileno, impidiendo avanzar en materia de control y prevención de factores de riesgo³⁵, así como también de promoción para múltiples trastornos y enfermedades mentales, y DSS, que permitirían trascender la lógica del ejercicio del derecho a la salud en función de la capacidad de pago. Por esta razón, la discusión en torno a la SM en el proceso constituyente, en consideración de lo anterior y a partir de su escasa presencia en planes y programas, así como también del insuficiente énfasis con el que se incorpora en las políticas de salud, debiese asegurar de modo explícito la consagración del derecho a la SM en la nueva Carta Fundamen-

³⁴ VENEGAS (2019).

³⁵ GONZÁLEZ, CALDERÓN, JERIA, REPPETO, VALDIVIA y VIVANCO (2014).

tal, posibilitando el posterior desarrollo de un profundo marco jurídico que garantice acciones sectoriales e intersectoriales de promoción, prevención, protección, recuperación de la salud y de rehabilitación del ciudadano, además de su efectiva inclusión social en el marco del modelo de salud integral familiar y comunitaria, armonizando transversalmente la totalidad de los cuerpos normativos, desde la Constitución de la República hasta las Orientaciones Técnicas, bajo un mismo estándar, conforme a un paradigma de salud que atienda con un carácter amplio a la diversidad cultural mediante un enfoque de *curso de vida* y de *derechos* en tanto interculturalidad, perspectiva de género y poblaciones vulnerables, de manera consecuente con los compromisos internacionales ratificados por el Estado de Chile.

REFERENCIAS

- AGUILERA, X.; CASTILLO-LABORDE, C.; NÁJERA-DE FERRARI, M.; DELGADO, I. & IBAÑEZ, C. (2014). "Monitoring and Evaluating Progress towards Universal Health Coverage in Chile". *Plos Medicine*. 11(9).
- ALLARD, R.; HENNIG, M. & GALDÁMEZ, L. (2016). "The Right to Health and its (lack of) Protection in the Subsidiary State". *Estudios Constitucionales*. 14(1).
- ATRIA, F.; LARRAÍN, G.; BENAVENTE, J.; COUSO, J. y JOIGNANT, A. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Random House Mondadori.
- BULNES, L. (2014). "El derecho a la protección de la salud: nuevas perspectivas dogmáticas y jurisprudenciales". *Revista de Derecho Universidad Finis Terrae*. 2(1).
- CABIESES, B.; BERNALES, M.; OBACH, A. y PEDRERO, V. (2016). *Vulnerabilidad social y su efecto en salud en Chile*. Santiago: Ediciones de la Universidad del Desarrollo.
- DAHLGREN, G. & WHITEHEAD, M. (2006). *European strategies for tackling social inequities in health: Levelling up Part 2. 3*. Copenhagen: World Health Organization Press.
- DE LA BARRA, F.; VICENTE, B.; SALDIVIA, B.; MELIPILLÁN, R. (2015). "Estudio de epidemiología psiquiátrica en niños y adolescentes en Chile". *Revista GPU*. 11(1).
- ERRÁZURIZ, P.; VALDÉS, C.; VÖHRINGER, P. & CALVO, E. (2015). "Mental health financing in Chile: a pending debt!". *Revista Médica de Chile*. 143(9).
- FUNK, M.; DREW, N.; FREEMAN, M.; FAYDI, E. & ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2010). *Mental health and development: Targeting people with mental health conditions as a vulnerable group*. Ginebra: World Health Organization Press.
- GONZÁLEZ, M.; CALDERÓN, J.; JERIA, A.; REPPETO, P.; VALDIVIA, G. y VIVANCO, A. (2014). "Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo". I. IRARRÁZVAL, C. POZO y M. LETELIER (eds.). *Propuestas para Chile*. 1ª ed. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- GOSTIN, L.; HEYWOOD, M.; OOMS, G.; GROVER, A.; RØTTINGENE, J. & CHENGUANGF, W. (2010). "National and global responsibilities for health". *Bulletin of the World Health Organization*. 88(10).

- IRARRÁZAVAL, M.; PRIETO, F. & ARMIJO, J. (2016). "Prevention and early interventions in mental health: an international perspective". *Acta Bioethica*. 22(1).
- JANÉ-LLOPIS, E. (2004). "The efficacy of mental health promotion and mental disorder prevention interventions". *Revista de La Asociación Española de Neuropsiquiatría*. 89.
- LARRAÍN, A. y ABUSLEME, T. (2017). "Salud mental como derecho: Los casos de implementación de las leyes de salud mental en Estados Unidos y Chile". G. GUAJARDO (ed.). *Suicidios contemporáneos: vínculos, desigualdades y transformaciones socioculturales. Ensayos sobre violencia, cultura y sentido*. Santiago: Flacso.
- LINK, B. & PHELAN, J. (2001). "Conceptualizing Stigma". *Annual Review of Sociology*. 27(1).
- MASCAYANO, F.; LIPS, W.; MENA, C. & MANCHEGO, C. (2015). "Stigma towards mental disorders: characteristics and interventions". *Salud Mental*. 38(1).
- MINISTERIO DE SALUD. (2011). *Estrategia nacional de salud para el cumplimiento de los Objetivos Sanitarios de la Década 2011-2020*. Santiago: Minsal.
- MINISTERIO DE SALUD. (2014). *Informe sobre la base del Instrumento de evaluación del sistema de salud mental de OMS (OMS IESM / WHO AIMS)*. 2nd ed. Santiago: Minsal.
- MINISTERIO DE SALUD.(2017). *Plan Nacional de Salud Mental*. Santiago: Minsal.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2003). *Mental Health Legislation and Human Rights*. Ginebra: World Health Organization Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2008). *Programa de Acción para Superar las Brechas en Salud Mental*. Ginebra: World Health Organization Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD (2013). *Plan de acción sobre salud mental 2013-2020*. Ginebra: World Health Organization Press.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE SALUD & CALOUSTE GULBENKIAN FOUNDATION (2014). *Social determinants of mental health*. Ginebra: World Health Organization Press.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2018). *La carga de los trastornos mentales en la Región de las Américas, 2018*. Washington: Pan American Health Organization Press.
- OYARTE, M.; ESPINOZA, M.; BALMACEDA, C.; VILLEGAS, R.; CABIESES, B. & DÍAZ, J. (2018). "Out-of-Pocket Expenditures in Health and Medications in Chile: Comparative Analysis Between 1997, 2007, and 2012". *Value in Health Regional Issues*. 17.
- PATEL, V., & KLEINMAN, A. (2003). "Poverty and common mental disorders in developing countries". *Bulletin of the World Health Organization*. 81(8).
- PAÚL, F. (2019). "Protestas en Chile: las 6 grandes deudas sociales por las que muchos chilenos dicen sentirse 'abusados'". Disponible en www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583 [fecha de consulta: 5 de mayo de 2021].
- PRINCE, M.; PATEL, V.; SAXENA, S.; MAJ, M.; MASELKO, J.; PHILLIPS, M. & RAHMAN, A. (2007). "No health without mental health". *The Lancet*, 370(9590).
- SÁNCHEZ, H. y ALBALA, C. (2004). "Desigualdades en salud: adulto en comunas del Gran Santiago". *Revista Médica de Chile*. 132(4).
- SARACENO, B. & DUA, T. (2009). "Global Mental Health: the role of psychiatry". *European Archives of Psychiatry and Clinical Neuroscience*. 259 (Suppl 2).
- VENEGAS, C. (2019). *El derecho a la salud en la nueva constitución: Una mirada desde el derecho internacional de los derechos humanos*. Santiago: Universidad de Chile.

- VICENTE, B.; SALDIVIA, S. y PIHÁN, R. (2016). “Prevalencia y brechas hoy, salud mental mañana”. *Acta Bioethica*. 22(1).
- VICENTE, B.; RIOSECO, S.; SALDIVIA, S.; KOHN, R. & TORRES, S. (2002). “Estudio chileno de prevalencia de patología psiquiátrica (DSM-III-R/CIDI) (ECP)””. *Revista Médica de Chile*. 130(5).

LA PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIOS BÁSICOS DEL PROCESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO

Jorge Cárdenas Inostroza

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO

Pensar el proceso constituyente que se llevará a cabo, sin la necesaria participación ciudadana y transparencia, es no entender cómo se llegó a este proceso histórico.

Es necesario ser consciente de que Chile está viviendo un proceso inédito en su historia republicana, que es la oportunidad de darse una nueva Constitución nacida en democracia, un nuevo contrato social entre todos, una casa común y esta no se puede construir entre cuatro paredes, debe darse de manera totalmente transparente y de frente a la ciudadanía para que sea un proceso validado.

Por eso es útil recordar cómo se generó esta ventana en la historia, para darnos cuenta de la imposibilidad que este proceso se dé sin participación ciudadana y transparencia. Este proceso político tiene su origen en el *18-O*, en el marco del *estallido social*, los distintos actores políticos se ven en la obligación de ofrecerle al país un nuevo pacto social más democrático y representativo que el aprobado un 11 de septiembre de 1980, quizá en el proceso más fraudulento que se tenga memoria (en dictadura, con graves violaciones a los derechos humanos y sin registros electores transparentes)

Lo que se vivió en Chile, sin lugar a duda, es la falta de legitimidad de la carta fundamental, legitimidad en el sistema político y, por ende, en la Carta Fundamental en el sentido weberiano. Entendiendo la legitimidad a la disposición de un grupo de obedecer una norma, una institución o un mandato sea cual fuere el motivo que lo anima.

Así, tenemos que la presente Constitución de 1980, fue encomendada por la Junta Militar a la denominada Comisión Ortúzar, cuyos miembros tenían una profunda concepción neoliberal conservadora, liderada por el fundador de la Unión Demócrata Independiente (UDI) Jaime Guzmán y que impusieron en este proyecto constitucional una idea refundacional sin contrapeso por el hecho obvio de desarrollarse en dictadura.

Esta mirada neoliberal conservadora tiene su origen principal en un grupo de economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) que fueron a posgraduarse a la Universidad de Chicago, los denominados “Chicago Boys”, que en la dictadura encontraron terreno fértil para poner en práctica las ideas aprendidas de un sistema

neoliberal fundado en los postulados de autores como Friedrich Hayek o Milton Friedman, quienes miraban como principio fundamental el desarrollo del individuo desde un orden espontáneo en el cual lo conseguido era fruto de sus capacidades o competencias en contraposición al Estado, quienes lo miraban más que como un colaborador un ente limitante de esta individualidad el cual debería ser reducido a su máxima expresión. Esto dio paso a que dentro de los principales principios de la Constitución nos encontremos con el *Principio de subsidiaridad*. El individuo sobre todo y para todo e ir desapareciendo el papel del Estado. Dando prioridad al emprendimiento privado sobre el papel del Estado en las actividades y servicios, *Limitación de los derechos de los trabajadores*, es un ejemplo claro de cómo se dio este neoliberalismo, limitando severamente el valor de la asociación de los trabajadores, de la negociación colectiva y señalando en forma explícita la prohibición del derecho a huelga respecto de un sector, *La libertad de enseñanza*, es otro ejemplo, ya que de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1980 en su artículo 19 n.º 11 “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”. Lo que trajo consecuencias prácticas lamentables para el desarrollo del país, pues se confundió la calidad de derecho fundamental de la educación, con un bien de consumo, el cual hizo que no se respetara por décadas la prohibición de lucro en la educación convirtiéndola en un negocio y por años también en el ámbito de escuelas se diera prioridad a la educación subvencionada en desmedro de la educación pública fomentando la desigualdad social. *Desigual en el acceso a la salud* y la diferenciación de sistema de Isapre y Fonasa, que conlleva un trato desigual en una materia social y sensible que, sin duda, se intensificó en tiempos de pandemia (En Cerro Navia comuna popular de la Región Metropolitana ascendieron las muertes por causas respiratorias en 800%) y el ámbito de la *Seguridad social*, traspasó del papel público a la iniciativa privada, generó un sistema de pensiones inequitativo por lo que hoy tenemos que personas trabajan toda su vida para recibir pensiones paupérrimas que los obliga a seguir trabajando en sus supuestos días de *jubileo*, no cumpliendo el Estado con su papel garante de asegurarles una vejez digna. Lo que refrendan Alejandro Corbalán y Francisco Soto en el sentido de que:

“La Constitución del 80 consagra el derecho de los privados a ejecutar los derechos sociales y se relega al Estado a un papel subsidiario [...] –y agrega– En consecuencia el gobierno de Chile otorga menos prestaciones sociales en Chile que en otras latitudes [...]”¹.

Por lo que, si bien en la Constitución no se puede regular todo si no se caería en un maximalismo, la actual ha restringido el acceso a los derechos y ha permitido ser fuente de desigualdades que llevaron al *estallido social*.

¹ CORBALÁN y SOTO (2021): 29.

I. LA FUNCIÓN DEL REGLAMENTO COMO ELEMENTO CLAVE DEL PROCESO

La ONU señala que el reglamento

“Es un mecanismo que ayuda a iniciar, facilitar y gestionar el proceso de elaboración de una constitución, y puede ayudar a la convención constituyente a organizarse y cumplir con sus tareas y puede tener un efecto importante en el resultado de los procesos, por lo tanto, se debe dedicar la debida atención y tiempo a su formulación”².

En este sentido, el proceso que debe estar establecido en el reglamento tiene que ser uno de carácter simple para cumplir con los objetivos dentro de plazo.

La reforma constitucional dispuesta por la Ley n.º 21200 hace aplicables a los convencionales constituyentes una serie de disposiciones legales y constitucionales que regulan la función de los parlamentarios, específicamente los artículos 51 –con excepción de los incisos primero y segundo– 58, 59, 60 y 61 de la *Constitución Política de la República*, las normas de la Ley n.º 20880 sobre Probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses, aplicables a los diputados, y la Ley n.º 20730, que Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. Por lo tanto, estas leyes deben ser consideradas en la elaboración del Reglamento. Es preciso porque la Convención va a definir sus propias reglas de procedimiento (cómo se va a debatir, cómo van a votar, etcétera) va a ser necesario que estén contenidas las normas relativas a la participación y transparencia.

En el artículo 133 de la Constitución, modificada por la Ley n.º 21200 de 2019, se establece;

“La Convención deberá aprobar las normas y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio. La Convención no podrá alterar los quórum ni procedimientos para su funcionamiento y para la adopción de acuerdos”.

De estar escrito con anterioridad, a primera vista puede parecer más funcional, pero podría entenderse como una imposición externa y como una violación de su autoridad.

La experiencia con las asambleas constituyentes latinoamericanas es que han determinado sus propios reglamentos, así lo vemos en los casos como Colombia, Ecuador, entre otros. Los reglamentos pueden establecer cómo funcionará el pleno. Sería ineficaz e ineficiente que todo el alcance de la labor de la Asamblea o de la Comisión fuese realizada por todos los miembros, por lo que lo normal es que la Convención Constituyente

² ONU. Guía para la elaboración de constituciones.

se divida en comités especializados y establezca una función directiva que supervise el proceso. Por lo que deben existir comisiones determinadas que faciliten la tarea de elaborar los capítulos que contengan la nueva Constitución. En este sentido deberían ser comisiones temáticas y el trabajo administrativo entregárselo a un órgano técnico.

II. EN CUANTO AL PRINCIPIO DE LA PARTICIPACIÓN

Primero, la construcción de la nueva Carta Fundamental debe ser participativa, por lo cual, los mecanismos deben favorecer la inclusión, la pluralidad y el acceso a la información, poniendo especial atención en grupos históricamente marginados, como mujeres, población LGBTI, adultos mayores, pueblos indígenas, entre otros. Tarea, no fácil dado que la Convención debe involucrar a una ciudadanía desafectada de la política y desconfiada de los y las representantes de partidos políticos, contemplando, entonces, mecanismos que democratizen e incentiven la participación para que dé cuenta y refleje los derechos y legítimas reivindicaciones que la ciudadanía espera se puedan concretar. Compartimos con Claudio Fuentes la necesidad de reivindicar que el derecho a expresarse o manifestarse es vital en democracia, por ello se considera un derecho humano y constitucional³.

En ese sentido creemos que debe estar presente el principio de participación y una comisión técnica que se avoque al tema. Para efectos de tener claridad respecto a la necesidad de participación ciudadana en este proceso entendemos que es necesario poner énfasis en su carácter institucional.

En el marco de un proceso constituyente puede ocurrir que las reglas de funcionamiento de esta pueden traspasarse como prácticas o como normas a la institucionalidad que se adopta con un nuevo texto constitucional, las cuales tienen que ser claras y facilitadoras del mismo proceso. Por lo que, si bien se estableció un marco de tiempo limitado para el funcionamiento de la Asamblea Convencional el marco regulatorio que se dé puede ser fundamental para lo que viene.

Mecanismos de participación ciudadana

La participación en el proceso constituyente no debe ser solo consultivo o testimonial. Eso es algo que, debido a las expectativas ciudadanas frente al proceso constituyente, no se puede permitir si no se quiere generar mayor frustración ciudadana, lo que puede desencadenar resultados impredecibles. Por tanto, es necesario que en el reglamento exista una mención expresa de mecanismos de participación ciudadana. Así es recogido también por Szmulewicks

³ FUENTES (2021).

“[...] en el ámbito del derecho internacional mediante dos decisiones: La del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en relación al Caso Marshall v. Canada de 1991 en el que se dispuso considerar las conferencias constitucionales del gobierno canadiense como actividades de la Dirección de asuntos públicos [...] y una Observación General del mencionado Comité de 1996 en la que se señala que los ciudadanos también participan en la Dirección de asuntos públicos cuando deciden o modifican sus constituciones [...]”⁴.

Este mismo autor, dentro de los ejemplos del derecho comparado hace referencia al proceso constituyente colombiano señalando

“[...] Que tuvo la participación consultiva de organizaciones de la sociedad civil reconocidas por el Estado colombiano durante la redacción del texto constitucional por parte de la asamblea constituyente [...]”⁵.

Dentro de los diferentes modelos de participación que podemos considerar en este proceso constituyente Víctor Cuesta destaca las últimas convenciones constitucionales en Irlanda e Islandia⁶:

Convocatoria a foro nacional

Que exista un foro nacional que puede ser elegido de manera aleatoria como en el sistema irlandés que dé cuenta de una discusión entre ciudadanos sobre los temas fundamentales de la nueva Carta Fundamental y este insumo entregarlo a la Asamblea Constituyente. Así en el caso de Irlanda se escogieron de manera aleatoria bajo criterios de género, edad, procedencia geográfica, nivel educativo y estatus económico. Considerando que la participación de los ciudadanos seleccionados tuvo un carácter voluntario, se elaboró una lista de otros sesenta y seis ciudadanos suplentes, en el caso de imposibilidad de los seleccionados principales.

Audiencias públicas, a lo menos en cada capital regional del país

Es importante que las sesiones de la Asamblea Constituyente sean públicas (se está discutiendo sobre el pilar basal del sistema público) y descentralizadas, por lo que, si bien muchas de las sesiones ordinarias pueden ser llevadas en el palacio Pereira (Santiago, nivel central) Muchas de ellas, debido a la necesaria inclusión del resto del país

⁴ SZMULEWICKS (2015): 152.

⁵ *Op. cit.*: 155.

⁶ CUESTA (2018).

en la discusión, deben ser en regiones, utilizando ya sea espacios públicos para ello o a través de convenios con las mismas universidades regionales.

Unidad de participación social

En el proceso constituyente de Ecuador la Asamblea creó esta unidad, encargada de recoger, organizar, canalizar y sistematizar las propuestas ciudadanas existiendo diversos espacios abiertos para la recepción de estas propuestas, entre ellos: correo electrónico, buzón, mesas constituyentes, foros, etcétera.

Cabildos

Uno de los principales efectos inmediatos del *estallido social* y la determinación de una Constitución fue precisamente la realización de una serie de Cabildos tanto de organismos vivos de la sociedad civil como autoconvocados. Generándose estas conversaciones constituyentes ciudadanas en los más diversos territorios del país. Estos constituyeron espacios fundamentales de democracia participativa: encuentro ciudadano de diálogos, discusión para hacer política y pensar juntos en un objetivo mayor. El desafío es que estas propuestas sean recibidas por la comisión de participación ciudadana de la Convención.

Iniciativas ciudadanas de propuesta de norma constitucional

Dar espacio efectivo para que las organizaciones ciudadanas puedan presentar propuestas concretas para ser discutidas en la Convención Constituyente. En este sentido y bajo la lógica de la iniciativa popular, es necesario procurar e incentivar los mayores canales de comunicación. Ahora para efectos prácticos en el mismo reglamento se debe indicar como encargado de la recepción de estas iniciativas a la comisión de participación ciudadana, como también exigir un *quorum* mínimo de presentación.

Uso de las redes sociales para difusión del trabajo de la Convención Constituyente y recibir propuestas ciudadanas

Vivimos en un ecosistema digitalizado y desde la ciudadanía se ejerce siempre el primer control es por ello por lo que hay que dar un espacio válido al ciudadano empoderado para que pueda interactuar en el proceso a través de los medios digitales que la misma Convención ponga a disposición. En ese sentido la experiencia comparada presenta procesos constituyentes que han utilizado medios digitales en forma eficiente como el de Islandia (2010-2011), Irlanda (2012) y Tailandia (2017).

III. EN CUANTO AL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

Se hace necesario que la información respecto a los convencionales cumpla como mínimo con los estándares de transparencia que se emanan de la Ley n.º 20285, esto es, transparentando declaraciones de patrimonio y nóminas de eventuales asesores. La necesidad de que las asesorías solicitadas y entregadas a cada constituyente sean transparentes, y que las sesiones sean públicas y abiertas.

Sería muy riesgoso que los principios de transparencia no estén presentes en este proceso constituyente y no estén explícitos en el reglamento, el mismo hecho que el proceso surge de una pérdida de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía de la clase política, hacen esencial que este principio acompañe cada una de las etapas de sesión de la asamblea.

Así existe una serie de hechos empíricos que nos posicionan en el imperativo que el principio de transparencia atraviese todo el proceso, como lo señalan Rodrigo Pérez de Arce y Catalina Tagle, dando como ejemplo de ello la alicaída confianza de las instituciones que demuestra el IES en su informe sobre transparencia y participación, expresando:

“[...] Según muestra la encuesta CEP, ni el gobierno, ni el Congreso, ni los partidos políticos superan el 5% de confianza, ocupando los últimos lugares del listado [...]”⁷

a pesar de que en este mismo artículo se cae en la contradicción lógica de establecer espacios de reserva en el proceso constituyente datos como este hace necesario que el proceso sea totalmente transparente; sumado a esto, también tenemos a la vista la información de la Fundación Sol, que muestra la siguiente estadística⁸

En ese sentido es inocente pensar que estos aportes son solo con un afán ideológico como dice Claudio Fuentes:

“[...] El rodeo de los intereses privados sobre la Convención puede darse de diversas maneras: *directamente a través de candidaturas, o indirectamente apoyando financieramente algunas campañas*, financiando centros de pensamiento para la producción de conocimiento constitucional, auspiciando programas en medios de comunicación que favorezcan algunas ideas, o promoviendo campañas en los medios de comunicación para defender ciertas ideas [...]”⁹.

⁷ PÉREZ DE ARCE y TAGLE (2021): 5.

⁸ <https://twitter.com/lafundacionsol/status/1376877687424307204/photo/1>

⁹ FUENTES (2021).

Esto nos hace, sin duda, intensificar la transparencia en el procedimiento, precisamente porque la ciudadanía va a estar atenta a este proceso, que parte desde una desconfianza inicial justificada.

Gráfico 1



Fuente: FUNDACIÓN SOL (2021).

Es por ello por lo que es fundamental el establecimiento de una serie de mecanismos que fortalecen el principio de transparencia, dentro de ellos:

Principio de publicidad de la Convención

Cada uno de los acuerdos o resoluciones que adopte el pleno de la Convención como las decisiones de las comisiones tienen que estar disponibles al público y puedan ejercer en forma válida su papel de garantes.

Portal web de la Convención

Debe reunir no solo los elementos básicos establecidos en la Ley de Transparencia para la transparencia activa, sino que, además, debe ser una página moderna que sea parte natural de un ecosistema digitalizado, mediante la cual se transmita vía *streaming*, todas las sesiones, tanto a escala de comisión como de discusión plenaria de la Convención, reuniones complementarias para adoptar acuerdos, todo tiene que estar bajo el escrutinio de la ciudadanía, sino se puede prestar para poner en tela de juicio un procedimiento que tiene que ser pulcro y en el cual hay que evitar que exista intervención de interés externos, o la llegada de *un maletín negro*.

Transmisión en televisión pública abierta

Si bien en Chile existe un alto acceso a Internet, existe un porcentaje de la población, sobre todo en el sector rural, que no está familiarizada con los medios digitales, es por eso que con el objetivo de lograr una participación y difusión masiva, debe usarse la transmisión de las sesiones en las señales públicas y canales regionales.

Procedimiento de acceso a la información

Debe ser eficiente y eficaz dando respuesta a la ciudadanía tanto a personas naturales como jurídicas que se interesen en el avance del trabajo constituyente, fijando plazos estrictos para ello y señalarse expresamente en el reglamento.

Normas de probidad en la función pública y regulación del lobby

Este es un punto álgido de la Constituyente al que, de por sí, es difícil generar una regulación que cautele de manera eficiente el control de interés de los constituyentes con el mundo empresarial, eclesial u otros órganos de poder, por ello tiene que estar presente en su reglamento, que las reuniones sostenidas durante el desempeño del cargo, debido a su carácter público, deben registrarse, y señalar los motivos u objetos de cada una, para asegurar la transparencia de este proceso.

Comité de ética y transparencia

Esta instancia debe tener el poder suficiente para establecer sanciones ejemplares en el caso que el constituyente incurra en una falta a la ética o transparencia, incluso la de perder su calidad de ser acreditada una falta a la probidad y transparencia. Compartimos con Claudio Fuentes su afirmación en Ciper Académico:

“[...] el reglamento de la Convención debiese establecer sanciones muy estrictas para quienes vulneren códigos de conducta asociados a la gestión de intereses [...]”¹⁰.

Transmisión e información en diversas plataformas

Es importante que en la era digital este órgano esté presente en cada una de las redes sociales más populares con el objetivo de facilitar el contenido de la Convención a todos aquellos que estén interesados, utilizando Facebook, Twitter, Instagram y principalmente Youtube. En el cual los ciudadanos en forma libre puedan expresar su opinión sobre puntos del proceso como también sus inquietudes.

Rendición de cuentas de los representantes

El hecho tanto del pago de la labor realizada por los constituyentes como el funcionamiento de la convención propiamente tal sea de carácter público hacen necesario que la rendición de cuentas de cada uno de ellos tiene que ser entregada y publicada para el control no solo de los órganos fiscalizadores, sino que de la misma ciudadanía.

El proceso constituyente puede ser una oportunidad para crear cultura cívica

El trabajo de crear una nueva Constitución debe ser considerado como una tarea de interés público, y puede ofrecer la oportunidad de crear algo que en Chile falta producto de años de despolitización y eliminación de la educación cívica. Por eso se genera una importante instancia que, ya antes de iniciar, ha promovido el legítimo interés de la ciudadanía sobre los temas de la poli y cómo se va construyendo sociedad a través del debate y el diálogo.

IV. REFLEXIONES FINALES

En la década de 1990 existió un fenómeno que se llamó la *Casa de vidrio*, que causó un gran estupor, pero también un gran interés de la población chilena de ese entonces, porque se rompió un paradigma desde esta intervención de arte, mediante el cual desde el exterior podías observar la vida de una persona, desnuda e idas al baño incluidas, que generó un debate público, hasta dónde se podía enfrentar al chileno medio con los límites de la privacidad. El palacio Pereira y las sedes regionales donde se efectúe el debate debe transformarse en una ‘*casa de vidrio*’, por supuesto no desde el morbo que

¹⁰ FUENTES (2021).

pudo causar tal experiencia, sino que esta discusión sobre las diferentes cláusulas de este contrato social entre el poder y la ciudadanía se tiene que llevar a cabo con total claridad y luminosidad, no puede haber partes oscuras o compartimentos secretos, porque de lo contrario la ciudadanía, la gente de plaza Dignidad, los pueblos originarios, las mujeres de regiones no se van a sentir parte, lo que le puede restar democracia al mismo proceso y caer en un fracaso no esperado. En los últimos días hemos visto cómo en la propaganda electoral candidatos de las diferentes coaliciones políticas han ofrecido defender una serie de derechos como la protección al agua, la persecución de los delitos de ‘*cuello y corbata*’, pero han sido las mismas coaliciones de estos candidatos las que no han hechos los cambios antes para que ello suceda, pudiendo hacerlo, este tipo de antecedentes nos invita a un papel participativo en este proceso y que se debe dar con estándares de transparencia para cumplir la oferta que se hizo a la ciudadanía, sea respetada.

REFERENCIAS

- Constitución Política de la República* (2013). Santiago: LegalPublishing, Códigos.
- CORVALÁN, A. y SOTO, F. (2021). *Tendencias constitucionales. Experiencias comparadas y lecciones para Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- CUESTA, V. “Espacios de deliberación democrática extraparlamentaria para el impulso de la reforma constitucional: una aproximación a las últimas convenciones constitucionales en Irlanda e Islandia”. Disponible en www.acoes.es/congreso-xvi/wp-content/uploads/sites/2/2018/04/Cuesta_Espacios-de-deliberación-democrática-extraparlamentaria-para-el-impulso-de-la-reforma-constitucional.pdf [fecha de consulta: 31 de marzo de 2021].
- FUENTES, C. (2021). “Rodear la Convención”. Disponible en www.ciperchile.cl/2021/01/15/rodear-la-convencion [fecha de consulta: 31 de marzo de 2021].
- FUNDACIÓN SOL [@lafundacionsol] (30 de marzo de 2021). *Para que el modelo no se toque: Listado de candidaturas y partidos políticos que más aportes han recibido para sus campañas a Constituyentes*. Twitter. <https://twitter.com/lafundacionsol/status/1376877687424307204?s=08>
- ONU. Guía para la elaboración de constituciones. Disponible en constitucionmaker.un.org [fecha de consulta 31 de marzo de 2021].
- PÉREZ DE ARCE, R. y TAGLE, C. (2021). *Transparencia y participación en el proceso constituyente. 4 Claves para el debate*. Disponible en www.ieschile.cl/wp-content/uploads/2021/02/S_Transparencia.pdf [fecha de consulta: 31 de marzo de 2021].
- SZMULEWICKS, C. (2015). “Proceso constituyente y congreso constituyente: Propuesta de diseño institucional para la participación y la deliberación”, en Claudio Fuentes y Alfredo Joignant (eds.). *La solución constitucional. Plebiscitos, asambleas, congresos, sorteos y mecanismos híbridos*. Santiago: Editorial Catalonia.

ACERCA DE LAS Y LOS AUTORES

CAMILA CARRASCO HIDALGO: Administradora Pública de la Universidad de Santiago de Chile, magíster en investigación en Políticas Públicas Flacso, sede Ecuador. Profesional en el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco. Sus líneas de investigación son el análisis de políticas públicas e institucionalización de la transparencia en las políticas públicas.

CRISTIAN QUIROZ REYES: Magíster en Gobierno y Gerencia Pública (Universidad de Chile) y candidato a doctor en Administración y Política Pública (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación: Descentralización, administración regional y municipal, políticas públicas, innovación pública.

RAÚL SOTO VILLAFLOR: Doctor en Derecho, académico en Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas Universidad Católica de Temuco e integrante del Comité Académico del Instituto de Derecho Romano y Cultura Clásica de la Universidad Católica de La Plata. Sus líneas de investigación son el derecho privado, historia del derecho, derecho natural y derecho romano.

EDGARDO CANCINO ANDRADE: Abogado y Magíster en Derecho Público de la Universidad Católica de Temuco. Docente de Clínica Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Temuco. Su línea de investigación se sitúa en el derecho constitucional.

CAMILA FERNÁNDEZ ZUÑIGA: Licenciada en Ciencias Jurídicas y abogada Universidad Católica de Temuco. Su línea de investigación se sitúa en el derecho público.

MARÍA CATALINA FERNÁNDEZ CARTER: Abogada y Magíster en Derecho Internacional de la Universidad de Cambridge (Reino Unido). Académica de derecho internacional público en la Universidad de Chile. Sus áreas de investigación abarcan el derecho internacional de los derechos humanos, la regulación de la actividad policial y su conformidad con estándares internacionales, y el derecho penal internacional.

JAVIER VELÁSQUEZ VALENZUELA: Abogado y Doctor en Criminología por la University of Glasgow y el Scottish Centre for Crime and Justice Research. Actualmente se desempeña como académico de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Temuco. Es director del Centro de Derechos Humanos UCT y Director de Relaciones Internacionales de la misma casa de estudios.

FERNANDO PEÑA-CORTÉS: Profesor y Doctor en Ciencias Ambientales de la Universidad de Concepción. Actualmente, profesor titular del Departamento de Ciencias Ambientales de la Facultad de Recursos Naturales en la Universidad Católica de Temuco. Sus investigaciones se basan en el ámbito de la geografía y la planificación territorial.

CARMEN SCHLOTFELDT LEIGHTON: es Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, es académica adjunta de la Escuela de Ingeniería en Medio Ambiente y Sustentabilidad de la Facultad de Ciencias de la Universidad Mayor. Su línea de investigación es políticas públicas en desarrollo y ordenamiento territorial.

ROMÁN GONZÁLEZ VILLAR: Licenciado en Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación se centran en participación ciudadana, descentralización y gestión pública.

MARIO SAMANIEGO SASTRE: Magíster en Ciencias Sociales Aplicadas, Universidad de la Frontera, Estudios de doctorado en Ética y Filosofía Política, Universidad de Chile. Académico del Departamento de Antropología, investigador principal del Núcleo de Investigación en Estudios Interculturales e Interétnicos (NEII) y director del Magíster en Estudios Interculturales en la Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación: Filosofía política contemporánea centrada en las temáticas de diversidad y conflicto. Teorías de la interculturalidad.

HÉCTOR MORA NAWRATH: Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Profesor asociado del Departamento de Antropología e investigador del Núcleo de Estudios Interculturales e Interétnicos (NEII) de la Universidad Católica de Temuco. Temas de interés: Historia de las antropologías, discurso y representación científica de la alteridad siglos XIX y XX, epistemologías y metodologías de las ciencias sociales.

CARLOS ALVARADO ACEVEDO: Abogado y Magíster en Derecho Público, Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Temuco. Sus líneas de investigación se sitúan en derecho público y constitucional.

JUAN PABLO BECA FREI: Abogado, Magíster y profesor asociado Departamento de Ciencias Jurídicas. Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Administrativas, presidente del Comité de Ética de la Investigación de la Universidad Católica de

Temuco. Sus líneas de investigación son órganos del Estado y derechos fundamentales, ética profesional y enseñanza del derecho.

MARCO APARICIO WILHELMI: Doctor en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Girona, donde dirige la Cátedra UNESCO de Desarrollo Humano Sostenible y coordina el Programa de Doctorado en Derecho, Economía y Empresa. Principales temas de investigación: Derechos colectivos de los pueblos indígenas y constitucionalismo latinoamericano, derecho a la movilidad humana, derechos humanos y empresas, el régimen jurídico de los bienes comunes, derechos de la naturaleza.

FÁTIMA EL FAKIH RODRÍGUEZ: Doctoranda del programa de Doctorado en Derecho, Economía y Empresas por la Universidad de Girona, España, profesora asociada, jubilada de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela y académica en la carrera de derecho del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Temuco, en Chile. Su área de investigación es la teoría del derecho, el pluralismo jurídico y la didáctica del derecho.

SEBASTIÁN CARRASCO SOTO: Académico del Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Doctor(c) en Políticas Públicas de la Universidad Mayor. Magíster en Ciencia Política y Administrador Público de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación son: Políticas públicas, economía política y gestión pública subnacional.

JAVIER HERNÁNDEZ ARACENA: Doctor en Sociología, Universidad de Edimburgo. Profesor asociado del Departamento de Sociología, Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Su investigación se centra en sociología económica, sociología de las organizaciones y sociología de la estratificación social.

CAROLINA ACEVEDO DE LA HARPE: Doctora en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académica del Departamento de Sociología, Ciencia política y Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Sus líneas de investigación son desigualdad social, capacidad estatal y conflictos étnicos.

RODRIGO ESPINOZA TRONCOSO: Doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales e investigador del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO-UDP). Sus líneas de investigación están vinculadas a las instituciones políticas, específicamente a la relación entre constitucionalismo y democracia.

PATRICIA E. OLIVEIRA MARTINS: Doctora en Ciencias e Industria de la Madera, profesora asistente del Departamento de Procesos Industriales. Sus líneas de investigación están relacionadas con biomateriales, recursos renovables, alimentos funcionales y na-

notecnología. Esta última es una iniciativa desarrollada debido a conocimientos adquiridos en el programa de doctorado de la Universidad del Bío-Bío.

CLAUDIA QUEZADA GARRIDO: Profesora de Inglés, titulada de la Universidad Católica de Temuco. Mientras realizaba sus estudios de magíster en la Universidad de Michigan-Flint, trabajó en el Marian E. Wright Writing Center de esa institución con estudiantes de pre y posgrado. Su línea de investigación está centrada en el desarrollo de técnicas de comprensión lectora de textos académicos.

FERNANDO WITTIG GONZALÉZ: Doctor en Lingüística, académico del Departamento de Lenguas e investigador del Núcleo de Estudios Interétnicos e Interculturales de la Universidad Católica de Temuco. Línea de investigación: sociolingüística en contexto mapuche.

ARTURO HERNÁNDEZ SALLÉS: Sociolingüista. Magíster en Educación Intercultural Bilingüe, Universidad Católica de Temuco. Líneas de investigación: Lingüística descriptiva de lenguas indígenas, sociolingüística y lenguas en contacto.

JORGE CORDERO FRIGERIO: Cientista político y estudiante de Magíster en Estudios Políticos de la Universidad de los Andes. Su área de investigación es la teoría política, los fenómenos relacionados al estudio de los conflictos sociales y la política intercultural.

HEBER HUAIQUIMILLA CONA: Estudiante de Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco. Su área de investigación es la teoría política contemporánea, la filosofía política y el estudio sobre los fenómenos del pluralismo.

DESIDERIO CATRIQUIR COLIPAN: Doctor, Formación del profesorado e investigación educativa, de la Universidad de Extremadura, España. Académico de carrera de Pedagogía en Educación Básica Intercultural en Contexto Mapuche. Línea de investigación: formación de profesores en educación intercultural, lengua y cultura mapunche, educación intercultural bilingüe.

HERNÁN GONZÁLEZ QUITULEF: Profesor de Estado en Historia, Geografía y Educación Cívica de la Universidad de la Frontera. Magíster en Historia de Occidente de la Universidad del Bío-Bío y estudiante del Doctorado en Ciencias Humanas mención Discurso y Cultura de la Universidad Austral de Chile. Becario ANID patrocinado por Centro de Estudio del Conflicto y Cohesión Social (Coes). Líneas de investigación: Geografía histórica e historia local y regional y revitalización cultural desde la perspectiva del mapunche.

DANIEL SAN MARTÍN CANTERO: Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Director Centro de Investigación Escolar y Desarrollo, Facultad de Educación de la Universidad Católica de Temuco. Líneas de Investigación: Contextos

escolares rurales, saberes y subjetividades docentes y socio-fenomenología de la vida cotidiana.

REINA SAN MARTÍN AEDO: Magíster en Educación Matemática, Centro de Investigación Escolar y Desarrollo, Facultad de Educación. Universidad Católica de Temuco. Líneas de Investigación: Evaluación y reflexión docente, desarrollo profesional docente y sindicalismo docente.

RICARDO SALAS ASTRAIN: Doctor en Filosofía. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades-UCT. Se desempeña en la actualidad como director del Doctorado en estudios interculturales y es investigador del Núcleo de Investigación en Estudios Interétnicos e Interculturales (NEII-UCT). Línea de investigación: Teoría del reconocimiento y justicia contextual.

FELIPE SANDOVAL TAPIA: Licenciado en Ciencia política y Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos. Se desempeña en el Núcleo de Investigación en Estudios Interétnicos e Interculturales (NEII-UCT). Línea de investigación: Democracia, cultura política, políticas públicas e interculturalidad.

IGNACIO PINO ESPINOZA: Licenciado en Administración Pública de la Universidad Católica de Temuco. Prestador de servicios en autogestión perteneciente a educación continua y ayudante del área de Estado y política en sociedad contemporánea ODISUR. Sus líneas de investigación: Salud pública, gestión y políticas públicas..

KATALINA AGURTO ANABALON: Licenciada en Sociología de la Universidad Católica de Temuco. Sus líneas de investigación están enfocadas en la salud pública y problemáticas relacionadas con la interculturalidad.

DIEGO MANRÍQUEZ ROBLES: Estudiante de Psicología de la Universidad Católica de Temuco, miembro del Centro de Investigación Sicológica del Departamento de Psicología de la Facultad de Ciencias de la Salud y del Laboratorio Interacciones, Cultura y Salud (INCUS). Sus líneas de investigación se refieren a la psicología de la salud, social y cultural.

JORGE CÁRDENAS INOSTROZA: Abogado de la Universidad Católica de Temuco, Magíster en Gerencia Pública en la Universidad Mayor y Magíster en Ciencias Políticas, Seguridad y Defensa, de la ANEPE. Publicaciones, “Pueblos indígenas y Fuerzas Armadas en Chile: Desafíos del reconocimiento”. *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, n.º 30, Santiago, Universidad de Chile, 2018. “El derecho en tiempos de pandemia”. “Límites a los Derechos Humanos en Chile del Covid-19 Efectos” UCT y Tirant Lo Blanch 2020.

