

EL DEBATE SOBRE EL ESTADO SOCIAL

Gonzalo Daniel Martner Fanta

Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de París X.

Universidad de Santiago de Chile, Chile.

gonzalo.martner@usach.cl

Resumen

Este texto presenta algunos de los elementos que forman parte del debate constitucional sobre el Estado Social en Chile. Se reseña brevemente la evolución desde la idea del Estado democrático de derecho a la del Estado democrático y social de derecho y describe el precedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y la introducción de la noción de Estado social en la Constitución alemana de 1949. Después, se consignan los tratados principales vigentes en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y describe los elementos en la materia incluidos en la propuesta de la Convención Constitucional de 2022. Finalmente, se discute sobre el costo de introducir los derechos sociales mencionados en esa propuesta, que diversos autores estimaron en 9%-14% del PIB de 2021. Los datos más recientes de la OCDE indican que los gastos sociales representaban en Chile en 2019 un 11% del PIB, situados en el rango más bajo entre los países miembros, mientras los de rango medio se situaban en 19% del PIB y los del rango más alto en 29%-31% del PIB.

Palabras clave: Estado Social de Derecho, derechos sociales, debate constituyente, Convención Constitucional.

Abstract

The Debate about the Social State

This text shows some of elements that are part of constitutional debate about the Social State in Chile. It succinctly reviews the evolution from idea of Democratic Rule of Law to the Democratic and Social State governed by the rule of law, and it describes the former of Universal Declaration of Human Rights in 1948 and the insertion of Social State notion in the German Constitution of 1949. Subsequently, it records the principal current treaties in matters of economical, social, cultural, and environmental rights, and it describes the elements in the respect inserted in proposal of Constitutional Convention of 2022, in Chile. Finally, it discusses about the cost of social rights insertion mentioned in that proposal, that several authors estimate in 9-14% GDP of 2021. The most recently data of OCDE point out social rights signified in Chile, during 2019, 11% of GDP, being the low rank between the member countries, while those of middle rank are situated in 19% of GDP and countries of high rank in 29-31% of GDP.

Keywords: Social State of Rule of Law, social rights, constituent debate, Constitutional Convention.

Después del llamado «estallido social» iniciado el 18 de octubre de 2019, se produjo un acuerdo de la mayoría de los partidos representados en el parlamento el 15 de noviembre de ese año para cambiar la constitución vigente, aprobada en 1980 durante la dictadura militar y reformada desde 1989 en prácticamente todos sus capítulos en sucesivos procedimientos parlamentarios. El acuerdo del 15 de noviembre de 2019 se tradujo en una reforma constitucional aprobada por más dos tercios del parlamento, el quórum requerido, el 24 de diciembre de 2019. Esta reforma contempló la realización de un plebiscito habilitante de un proceso constituyente, el que tuvo lugar el 25 de octubre de 2020. Al aprobarse las opciones de elaborar una nueva constitución por 78,3% y por un órgano especialmente elegido al efecto, sin participación del parlamento, por 79,0%, se produjo una elección de representantes a una Convención Constitucional el 15 y 16 de mayo de 2021, con voto voluntario sobre la base de los distritos de elección de diputados y con la posibilidad de inscribir listas de independientes, lo que no contempla la ley de elecciones. Esta Convención trabajó entre el 4 de julio de 2021 y el 4 de julio de 2022. Un plebiscito, llamado «de salida» y con voto obligatorio, se realizó el 4 de septiembre de 2022, el que rechazó por un 61,9% la propuesta aprobada por 2/3 de la Convención Constitucional, que era el quórum exigido. Un nuevo pacto entre la mayoría de los partidos políticos representados en el parlamento, sobre la base de un acuerdo de 12 contenidos no modificables, relanzó el proceso constitucional el 12 de diciembre de 2022. Este fue aprobado por más de 2/3 del parlamento y habilitó la elección de un Consejo Constitucional el 7 de mayo de 2023. El Consejo tiene un plazo de 5 meses para proponer una nueva constitución con los votos de 3/5 de sus miembros, sobre la base de un borrador redactado por expertos nombrados por el parlamento. Un plebiscito aprobará o rechazará esta nueva propuesta de constitución en diciembre de 2023.

La discusión constitucional primordial sigue siendo si prevalecerá o no una adecuada representación de la soberanía popular en la formación de la ley y, por tanto, si habilitará o no el principio de mayoría, y también el alcance de la noción de Estado democrático y social de derecho, de lo que se ocupa este ensayo.

Características del Estado Democrático y Social de Derecho

El «Estado democrático de derecho» es el punto de partida del constitucionalismo democrático. Es el que consagra en la constitución y la ley la vigencia de la igualdad de trato y la existencia de libertades para todos los miembros de la sociedad, sin discriminaciones de clase, etnia o género (derechos civiles). Al mismo tiempo, extiende la esfera de los derechos y de la igualdad ante la ley del dominio civil al dominio político, y establece la primacía de las normas por sobre la mera voluntad de las personas que ejercen cargos de autoridad. El Estado democrático establece un orden político basado en procedimientos en los que las autoridades son seleccionadas por el pueblo entre distintas alternativas, mediante sufragio universal y según el principio de mayoría y del derecho periódico de las minorías a transformarse en mayoría. Cualquier persona con derechos de ciudadanía puede ser elegida para ejercer las funciones públicas electivas. Las autoridades ejecutivas pueden actuar solo en el marco de la ley, emanada de representantes constituidos en poder legislativo o directamente mediante referéndum (derechos políticos). El reino de la ley se expresa también a

través de un poder independiente encargado de aplicarla (el poder judicial). El Estado de derecho y la democracia se articulan así de manera complementaria.

Es la idea democrática de la igual libertad de los individuos, por su parte, la que ha llevado desde el Estado de derecho liberal al «Estado social». Siguiendo a Hermann Heller (1934), el jurista alemán que fundamentó esta noción a principios del siglo XX, si la sociedad permanece como aquella de un Estado y el Estado es aquel de una sociedad, y si la ley es la forma jurídica en la que se juega el sistema de interacción y de mediación entre el Estado y la sociedad civil, entonces el Estado no puede sino ser un Estado social. La democracia debe constituirse en un «Estado de derecho social» para realizarse plenamente e incluir libertades y derechos fundamentales con mecanismos que los hagan efectivos y no solo declarativos. En particular, debe impedir el dominio de un poder plutocrático sobre la sociedad, es decir el control del gobierno y de las instituciones por una minoría formada por sus miembros más ricos y, en esa condición, más influyentes.

El Estado social resulta así de la premisa según la cual los seres humanos no son individualidades que gozan de una libertad aislada, sino que ésta presupone la existencia de una comunidad que garantiza su ejercicio. Este no es el caso de la concepción del Estado subsidiario, en donde la comunidad y el Estado que la representa deben actuar solo cuando existen límites objetivos en la capacidad individual de interacción con otros. Además, el Estado social asume que el individuo pertenece necesariamente a diversas esferas de identidad y acción colectiva, a las que deben reconocerse derechos para que cada cual logre el pleno desarrollo de su personalidad, las llamadas entidades intermedias.

El Estado social reconoce, entonces, que el ciudadano es miembro de una comunidad y que tiene derecho a un lugar digno y económicamente seguro en ella. Como señala el jurista Walter Wefers (1957), «esto es lo esencial del principio (del Estado social), cuya perfección depende del progreso practicado por la legislación particular» y de su capacidad material de sustentar ese lugar digno y seguro. El Estado social reconoce derechos colectivos y el derecho legítimo no solo de los individuos sino también de grupos sociales y sus representaciones (sindicatos, juntas de vecinos y territoriales, colegios profesionales, agrupaciones empresariales o de actividad) de incidir en las decisiones públicas, sin perjuicio de la prevalencia de los órganos de representación de la soberanía popular. El individuo es necesariamente miembro de diversas comunidades a las que deben reconocerse derechos. Estos derechos colectivos son indispensables para que los individuos alcancen los mayores grados de autodeterminación posibles frente a las asimetrías de condición y de poder en la sociedad.

Así, a los deberes de abstención (libertades) y a los marcos de acción (primacía del derecho y elección periódica de autoridades) impuestos constitucionalmente al Estado, deben agregársele «deberes de prestación positiva» para asegurar ciertas condiciones de existencia a todos los miembros de la sociedad. El Estado democrático y social de derecho configura deberes de abstención, de acción y de prestación en unas condiciones y alcances que dependerán de la fortaleza de las instituciones y de las capacidades económicas de cada sociedad.

El Estado social está llamado a garantizar, bajo la responsabilidad de servicios públicos, el acceso universal a ingresos básicos, a la seguridad social, a la salud, a la educación y a la negociación colectiva de las condiciones de trabajo, junto a la participación de los

trabajadores en las orientaciones y resultados de la empresa. Ello no obsta que los servicios públicos puedan asociarse a actores privados con y sin fines de lucro para el cumplimiento de sus fines e implica una tributación suficiente y progresiva, a la que contribuyan proporcionalmente más las personas de altos ingresos que las de menos ingresos. El Estado social también está llamado a incluir como deber público procurar el pleno empleo, así como el deber de preservar el interés colectivo de las futuras generaciones cautelando la resiliencia de los ecosistemas. Es tarea de las legislaciones particulares y de las políticas de los gobiernos periódicamente elegidos por la ciudadanía definir las modalidades de consecución de estos deberes.

La noción de Estado social se ha vinculado en el debate constitucional chileno al establecimiento de la paridad de género en la representación política, lo que constituye un avance civilizatorio. Y también al establecimiento de derechos colectivos de los primeros pueblos. Cabe recordar lo señalado por Bernardo O'Higgins el 12 de marzo de 1819, en plenas luchas por la independencia nacional: «araucanos, cunchos, huilliches y todas las tribus indígenas australes: ya no os habla un Presidente que siendo sólo un siervo del rey de España afectaba sobre vosotros una superioridad ilimitada; os habla el jefe de un pueblo libre y soberano, que reconoce vuestra independencia, y está a punto a ratificar este reconocimiento por un acto público y solemne, firmando al mismo tiempo la gran Carta de nuestra alianza para presentarla al mundo como el muro inexpugnable de la libertad de nuestros Estados». Los primeros pueblos deben poder disponer de autonomía para ejercer sus derechos colectivos en el marco de un Estado social de derecho, en el que el Estado de Chile se defina como una nación de naciones.

Los Precedentes y los Tratados Vigentes en Materia de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

El fundamento jurídico y valórico primordial del Estado social es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la que establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Esa Declaración Universal establece que «toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente». Aunque la Declaración señala que «nadie será privado arbitrariamente de su propiedad», se infiere que el «derecho a la propiedad» incluye la propiedad privada tradicional y también formas de propiedad social y solidaria o de carácter estatal.

Sin perjuicio de las normas y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y la suscripción posterior de acuerdos internacionales en otros campos, en especial de derechos de la mujer, de los pueblos indígenas, de los migrantes y en contra de las discriminaciones arbitrarias, junto a los compromisos en materia de protección del ambiente,

la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y la Convención Americana de 1969 deben ser tomadas, en tanto constituyen tratados internacionales vigentes suscritos por Chile, como la base constitucional del futuro Estado social, dado que la reforma constitucional en tramitación los preserva expresamente.

La noción de Estado democrático y social de derecho fue establecida en una constitución por primera vez en la Alemana Federal. La mencionada constitución señala que «la República Federal es un Estado federal democrático y social» (arts. 20 y 28), lo que se traduce en que «la propiedad obliga, su uso tiene que servir al mismo tiempo a la comunidad» (art. 14, II). El concepto clave en la materia es que el objeto más valioso (la comunidad) no debe ceder terreno frente al menos valioso (la propiedad). Esta noción ha sido retomada en constituciones más recientes como la española y la colombiana.

En el debate público se toma en Chile, por algunos sectores conservadores, a Alemania como una suerte de ejemplo de una economía capitalista de libre mercado, sin considerar que el Estado social consagrado en su constitución ha llevado a que las relaciones laborales se basan en negociaciones colectivas con entera titularidad sindical por rama o territorio y en la participación de los trabajadores en los directorios de las empresas de mayor tamaño, entre otras características. No es casual, en este sentido, que el modelo alemán se autodenomine «economía social de mercado». Alemania es un buen ejemplo de una economía mixta dinámica que favorece la innovación y no el rentismo basado en la extracción sin límites del excedente producido por el trabajo o por la apropiación privada de los recursos naturales, con un sector privado con grandes empresas pero también una fuerte red de empresas medianas y pequeñas dinámicas que pagan buenos salarios con protección social (como BioNTech, que ha contribuido a crear en tiempo récord una de las nuevas vacunas innovadoras contra el COVID-19), sujetas a amplias regulaciones sociales y ambientales que tienen el efecto de estimular la innovación. Por ello, en definitiva, los economistas liberales chilenos no toman a Alemania como ejemplo constitucional en el tema crucial de los fundamentos del Estado y de la prevalencia del interés general.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 debe ser la base constitucional del Estado social (Martner, 2017). Este Pacto, que fue suscrito por Chile el 16 de septiembre de 1969, ratificado en 1972 y promulgado el 28 de abril de 1989, prevalece sobre la legislación interna desde la reforma constitucional plebiscitada el 30 de julio de 1989 (esto fue lo que permitió, en particular, la prevalencia de los tratados sobre derechos humanos por encima de la ley de amnistía de 1978). La prevalencia fue reiterada en la reforma constitucional del 24 de diciembre de 2019, que indica que «el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes».

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de las naciones a «disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales», el «derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado» con «una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a

las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual», junto al derecho de huelga y el «derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección», además del derecho a la salud, a la seguridad social, a la educación y al acceso a la cultura.

Un nuevo orden constitucional en Chile está llamado a establecer el marco en el que la libertad económica y la propiedad privada de los recursos tengan como límite el interés general. Por lo demás, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece no el «derecho de propiedad» sino que «toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente». La diferencia es sustancial, pues, aunque señala que «nadie será privado arbitrariamente de su propiedad», la Declaración no se refugia en la defensa irrestricta de la propiedad individual de todo recurso económico tan cara a las derechas en el mundo. El concepto de «derecho a la propiedad» incluye el acceso a formas de democracia económica como la propiedad cooperativa y/o de interés general o la participación de los trabajadores o de fondos públicos (por ejemplo, provenientes de una parte de las grandes herencias) en la propiedad de la empresa privada, e incluye la propiedad estatal. En suma, se trata de establecer que la propiedad individual sobre los recursos económicos no puede ser sustancialmente contradictoria con lo indicado por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En la dimensión de género, en coherencia con el debate internacional sobre derechos emergentes y los compromisos asumidos por Chile, un nuevo Estado social debe garantizar constitucionalmente la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, incluyendo el igual acceso de mujeres y hombres a las responsabilidades políticas, profesionales y sociales. Debe establecer el principio de la acción positiva para alcanzar la paridad en los cargos de representación popular, en los cuerpos directivos de la administración pública, de las empresas y de las organizaciones no gubernamentales. En la dimensión ambiental, un nuevo orden constitucional debe consagrar que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación y a la protección de la naturaleza que provee los aportes ecosistémicos para la sustentabilidad humana. Y también establecer que toda persona y las organizaciones públicas y privadas en las que se desenvuelven tienen el deber de participar en la protección del medio ambiente y de contribuir a la reparación de los daños causados a los ecosistemas. Según la Biblioteca Nacional (2022), existen más de dos decenas de tratados internacionales vigentes en materia de medio ambiente, desde el que proscribió las pruebas nucleares de 1965 hasta el que ratifica el Acuerdo de París en 2017, pasando por el de 1990 sobre la protección de la capa de ozono, el de 1992 sobre desechos peligrosos y el de 1992 sobre diversidad biológica, entre otros.

Las Propuestas de la Convención

Entre las propuestas de la Convención Constitucional que trabajó entre 2021 y 2022, las que fueron rechazadas como conjunto el 4 de septiembre de 2022, se incluyó normas que seguirán siendo materia de discusión en el proceso de constitucional de 2023.

Se consagraron en ese texto derechos sociales, pero con responsabilidad fiscal, así como el deber de protección de los bienes comunes sin pronunciarse en demasía sobre

políticas específicas que se remitían a la ley. El derecho de propiedad se declaró sujeto al interés general y con expropiaciones eventuales con las debidas indemnizaciones.

Se propuso que «el rol económico del Estado se fundará» en «los principios y objetivos económicos de solidaridad, diversificación productiva, economía social y solidaria y pluralismo económico», por lo que:

El Estado tendrá iniciativa pública en la actividad económica. Para ello, podrá desarrollar actividades empresariales, las que podrán adoptar diversas formas de propiedad, gestión y organización según determine la normativa respectiva. Las empresas públicas se deberán crear por ley y se registrarán por el régimen jurídico que ésta determine.

Se destaca que el Estado «debe prevenir y sancionar los abusos en los mercados» y que «fomentará la innovación, los mercados locales, los circuitos cortos y la economía circular».

En materia de política monetaria, se estableció que el Banco Central sería un órgano autónomo:

Para contribuir al bienestar de la población, velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, considerando la estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y patrimonio natural y los principios que señale la Constitución y la ley, [mientras] al adoptar sus decisiones, deberá tener presente la orientación general de la política económica del gobierno.

Se preservaba así una autonomía de la política monetaria, pero en un marco de objetivos más generales a ser respetados.

En materia laboral, se estableció que «toda persona tiene derecho al trabajo y su libre elección» y que el Estado «garantiza el trabajo decente y su protección», es decir «el derecho a condiciones laborales equitativas, a la salud y seguridad en el trabajo, al descanso, al disfrute del tiempo libre, a su desconexión digital». Además, se postuló prohibir «toda forma de precarización laboral, así como el trabajo forzoso, humillante o denigrante». Por su parte, «las organizaciones sindicales son titulares del derecho a la negociación colectiva», mientras «la Constitución garantiza el derecho a huelga», con limitaciones «para atender servicios esenciales que pudieren afectar la vida, salud o seguridad de la población».

En materia ambiental, se propuso que «todas las personas tienen el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado», que «el Estado garantiza el acceso a la justicia ambiental» y que «todas las personas tienen el derecho al aire limpio durante todo el ciclo de vida, en la forma que determine la ley». Se agregaron normas de protección de los bienes comunes naturales y de áreas protegidas, junto a humedales, bosques nativos y suelos.

En el tema minero, se retomó lo establecido en la nacionalización de 1971, y que permaneció en la de 1980, pues la Convención despachó al borrador de nueva Constitución el artículo que señala que:

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas y las sustancias minerales, metálicas, no metálicas, y los depósitos de sustancias fósiles e hidrocarburos existentes en el territorio nacional, sin perjuicio de la propiedad sobre los terrenos en que estuvieren situadas.

A su vez, se detalló que «la exploración, explotación y aprovechamiento de estas sustancias se sujetará a una regulación que considere su carácter finito, no renovable, de interés público intergeneracional y la protección ambiental». De esta forma, ya no tendrán base constitucional las concesiones indefinidas que hoy anulan la propiedad pública de los recursos minerales. Además:

El Estado establecerá una política para la actividad minera y su encadenamiento productivo, la que considerará, a lo menos, la protección ambiental y social, la innovación, la generación de valor agregado, el acceso y uso de tecnología y la protección de la pequeña minería y pirquineros.

En materia de aguas, la Convención Constitucional aprobó que «el Estado debe proteger las aguas, en todos sus estados y fases, y su ciclo hidrológico. El agua es esencial para la vida y el ejercicio de los derechos humanos y de la Naturaleza» y que el «Estado velará por un uso razonable de las aguas. Las autorizaciones de uso de agua serán otorgadas por la Agencia Nacional de Aguas, de carácter intransferible, concedidas basándose en la disponibilidad efectiva de las aguas».

Se agregó que será deber del Estado «asegurar la soberanía y seguridad alimentaria. Para esto promoverá la producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y adecuada, el comercio justo y sistemas alimentarios ecológicamente responsables».

Estas y otras normas económico-sociales no fueron aprobadas, pero estarán presentes como antecedente en el debate sobre un nuevo consenso constitucional.

A su vez, entre los doce puntos de las nuevas bases constitucionales aprobadas en diciembre de 2022, se encuentran las siguientes definiciones económico-sociales que deberán ser parte de la nueva propuesta a ser redactada por el Consejo Constitucional y posteriormente plebiscitada:

- La soberanía tiene como límite la dignidad de la persona humana y los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile y que se encuentren vigentes.
- «La Constitución reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena, que es una e indivisible. El Estado respetará y promoverá sus derechos y culturas».
- «Chile es un Estado social y Democrático de Derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales; y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal; y a través de instituciones estatales y privadas».

- «Chile consagra constitucionalmente, entre otros, los siguientes órganos autónomos: Banco Central, justicia electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República».
- «Chile protege y garantiza derechos y libertades fundamentales como el derecho a la vida; la igualdad ante la ley; el derecho de propiedad en sus diversas manifestaciones; la libertad de conciencia y de culto; el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; la libertad de enseñanza y el deber preferente de las familias de escoger la educación de sus hijos, entre otros».
- «Chile se compromete constitucionalmente al cuidado y la conservación de la naturaleza y su biodiversidad».

El Debate sobre los Costos de los Derechos Sociales

Betancor y otros (2022) han publicado una estimación del costo de hacer efectivos los derechos y regulaciones enunciados en el proyecto de nueva constitución de la Convención, que alcanzaría entre 9 y 14% del PIB de 2021. Se trata de una estimación acuciosa, que además sugiere un rango según posibles variantes, por el que sigue siendo de utilidad como referencia para la nueva etapa del debate constitucional, hasta dónde se puede hacer este tipo de ejercicios, que tienen un componente siempre discrecional en la fijación de parámetros y la consideración de supuestos. El trabajo contrasta la estimación de los gastos adicionales en régimen (es decir a mediano y largo plazo) con el PIB de 2021. Como el coeficiente gastos a PIB es uno en el que el gasto adicional es el numerador y el PIB es el denominador, un crecimiento de 2% al año del PIB en 10 años, manteniéndose constante o creciendo levemente el costo adicional estimado, sería más que suficiente para sostener sin un desequilibrio fiscal mayor los nuevos derechos sociales que se podrían consagrar en ese horizonte en las magnitudes estimadas. Por tanto, del estudio no aparece nada que se asemeje a un desborde fiscal en la eventual perspectiva de avance a un Estado social en Chile.

No obstante, el texto parece tener un implícito: mientras más bajo el gasto público, mejor, lo que es un juicio de valor a lo menos discutible y que es parte de un debate más amplio de carácter tanto analítico como empírico.

Los que adhieren al enfoque económico liberal son contrarios a establecer derechos sociales en la Constitución, pues afirman que el bienestar solo proviene del crecimiento económico y éste de políticas que aseguren altas rentabilidades del capital y el derecho de propiedad privada sobre él. Las políticas de remuneración privilegiada del capital serían las únicas que permitirían altas tasas de inversión y la ampliación de las capacidades productivas, así como del empleo y los ingresos. Lo que interfiera sobre ellas, y en general sobre la asignación de recursos a través de mecanismos de mercado, no debiera autorizarse constitucionalmente. Esto supone consagrar solo un mínimo de reglas constitucionales en materia social, tributaria, laboral y ambiental, manteniendo la garantía constitucional solo para la protección de la propiedad privada, la autonomía del Banco Central y la iniciativa fiscal exclusiva del poder ejecutivo frente al parlamento.

Las visiones favorables a intervenciones del Estado en la economía para garantizar derechos ciudadanos y corregir fallas de mercado, defienden una constitución que autorice la acción pública en los ámbitos económicos, ya sea directamente o bien permitiendo que el

sistema legal y la dinámica política la determinen periódicamente en sus características específicas según las preferencias ciudadanas. Subrayan que la retribución de los factores de producción no resulta de su productividad marginal sino de su poder relativo y del grado de monopolio (Kalecki, 1977) y que el crecimiento no se remite a la maximización de excedentes privados por la vía de restricciones de costos en la empresa, incluyendo los salariales, sino aumentando la productividad y promoviendo el cambio tecnológico al servicio del bienestar equitativo de la población (Acemoglu, 2019). Y sostienen que la inversión depende del horizonte futuro de la demanda efectiva: si esta no se presenta en volúmenes suficientes en las expectativas de los agentes económicos, se produce un «equilibrio de subempleo» y se pierden oportunidades de uso de los recursos disponibles, debilitándose el crecimiento (Harcourt, 2006). Ostry y otros (2014), así como Gründler y Scheuermeyer (2018), concluyen —luego de analizar la evidencia disponible— que una menor desigualdad se correlaciona con un crecimiento más rápido y durable. Afirman que el impacto de la redistribución sobre el crecimiento tiene indicios de ser benigno, pues solo en casos de extrema intensidad llegan a tener efectos negativos, y que sus efectos conjuntos, directos e indirectos, son favorables al crecimiento. Estos autores sostienen que no se puede suponer una gran disyuntiva entre redistribución y crecimiento, pues los mejores datos macroeconómicos disponibles para un gran número de países no respaldan esa hipótesis.

En una mirada comparativa, los países cuyos sistemas públicos más invierten en relación con su capacidad económica en las personas (en salud, educación, pensiones, vivienda, ayudas sociales) y en la innovación y bienes públicos (infraestructura, conocimiento) están entre los más prósperos y estables, mientras Chile exhibe una importante brecha en la materia con ellos. Los datos de la OCDE indican que los gastos sociales representaban en Chile en 2019 (último dato disponible) un 11% del PIB, situados en el rango más bajo entre los países miembros. En el rango más alto, llegaban a 31% del PIB en Francia y en Finlandia y Bélgica alcanzaban a 29% del PIB. En el rango medio, en Nueva Zelanda y Estados Unidos llegaban a 19% del PIB. Como se observa, Chile está lejos de las democracias maduras en materia de redistribución e inversión pública y de ser un país ahogado por los impuestos y regulaciones.

Un informe de la OCDE (OECD, 2022) sostiene en el mismo sentido que «la relación recaudación-PIB (o presión fiscal) y los niveles de ingresos de Chile se encuentran entre los más bajos de la OCDE» y que «la relación impuestos-PIB de Chile es inferior a la de los países de la OCDE cuando tenían un nivel de ingresos similar al de Chile». En 2020 (las cifras más recientes) la carga tributaria en Chile era de 19,4% del PIB y el promedio OCDE de 33,6%. Las de Dinamarca y Francia (las más altas) alcanzaban un 47,1% y un 45,3% del PIB respectivamente, sin que esos países dejen de contarse entre los más prósperos y con mejores indicadores de bienestar en el mundo.

Los economistas liberales procuran corregir este cálculo para Chile y agregan a los impuestos las cotizaciones a sistemas privados, concluyendo que solo faltarían dos puntos de PIB para llegar al promedio OCDE. Pero este organismo recomienda expresamente excluir de los análisis sobre carga tributaria a las contribuciones a la seguridad social porque «representa un enfoque analítico poco ortodoxo, que puede no ser muy informativo e incluso podría ser engañoso» (OECD, 2022). En todo caso, cuando la OCDE considera estos pagos, la carga subiría a 26,9% del PIB (con datos de 2018 suman un 5,8% adicional del PIB)

comparado con el 34,7% promedio de la OCDE en ese año. A esa fecha, con ese cálculo, la brecha era de cerca de 8% del PIB.

Una sucinta comparación con los datos más recientes de la OCDE entre Chile y algunos países de ese organismo indica que en 2020:

- En Nueva Zelanda, el gasto público en pensiones alcanzaba un 5,1% del PIB, en Estados Unidos un 7,5% y en Alemania un 10,4%, mientras en Chile llegaba solo un 3,1% del PIB.
- En Nueva Zelanda, el gasto público en salud alcanzaba un 7,8% del PIB, en Alemania un 11,0% y en Estados Unidos un 15,8%, mientras en Chile llegaba solo a un 5,8% del PIB.
- En Estados Unidos, el gasto público en discapacidad alcanzaba un 1% del PIB, en Alemania un 2,4% y en Nueva Zelanda un 2,8%, mientras en Chile solo llegaba 0,8% del PIB.
- En Nueva Zelanda, el gasto público en desempleo alcanzaba un 0,5% del PIB, en Alemania un 0,8% y en Estados Unidos un 0,9%, mientras en Chile llegaba solo a un 0,06% del PIB.
- En Nueva Zelanda, el gasto total en investigación y desarrollo alcanzaba un 1,4% del PIB, en Alemania un 3,1% y en Estados Unidos un 3,5%, mientras en Chile llegaba solo a un 0,34% del PIB.

Solo en educación ha habido un salto nivelador en el gasto público en Chile, desde el 2,8% del PIB en 2005 a 4,2% del PIB a partir de 2019. Esto fue fruto de amplias movilizaciones sociales y de un mayor consenso político, pero basado en un poco justificado y abundante financiamiento a los actores privados del sistema, poniendo en situación de cuasi marginalidad a la educación pública. De todos modos, en Chile todavía se está lejos del gasto público en educación de 5,2% del PIB que se registra en Finlandia y de 6,4% del PIB en Noruega.

En conclusión, establecer derechos que mejoren el bienestar colectivo en un marco de responsabilidad fiscal y a un costo abordable en el tiempo es una tarea que parece indispensable y posible para que la sociedad chilena alcance equilibrios básicos que disminuyan su persistente conflictividad social.

Referencias

Acemoglu, D. & Restrepo, P. (2019). How Technology Displaces and Reinstates Labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 3-30.

<https://media.elmostrador.cl/2022/07/Estimacion-costo-fiscal-de-la-propuesta-de-nueva-Constitucion.pdf>.

Betancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Valdés, R., Ugarte, G., y Vergara, R. (2022). Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución.

Biblioteca Nacional. (2022). Ministerio de Medio Ambiente. Tratados Internacionales Vigentes.

https://www.bcn.cl/leychile/consulta/listado_n_sel?itemsporpagina=30&totalitems=24&npagina=1&_grupo_aporte=&agr=1020&sub=509&comp=&tipCat=

Kalecki, M. (1977). *Ensayos Escogidos sobre Dinámica de la Economía Capitalista, 1933-1970*. Fondo de Cultura Económica.

Lovera, D. A. (2017). Derechos sociales: El constitucionalismo transformador. En *La Dimensión Económica en la Constitución II*, Fundación Friedrich Ebert, Análisis nº12-2017, Santiago de Chile.

Gründler, K. & Scheuermeyer, Ph. (2018). Growth effects of inequality and redistribution: What are the transmission channels? *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, 55(C), 293-313.

Harcourt, G. C. (2006). *The Structure of Post-Keynesian Economics*. Cambridge University Press.

Heller, H. (1934, 1998). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.

Martner, G. (2017). Nudos de la discusión constitucional y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, En *La Dimensión Económica en la Constitución II*, Fundación Friedrich Ebert, Análisis nº12-2017, Santiago de Chile.

OECD. (2022). *OECD Tax Policy Reviews: Chile 2022*.
<https://doi.org/10.1787/0a8d9e7c-en>.

Ostry, J., Berg, A., y Tsangarides, C. (2014). Redistribución, desigualdad y crecimiento. *Revista de Economía Institucional*, 16(30), 53-81.

Weffers, W. (1957). La idea del Estado Social en la Ley Fundamental de Bonn. *Revista de Estudios Políticos* (95).