



SUBCOMISIÓN DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Acta de la sesión 5ª, ordinaria, celebrada en jueves 23 de marzo de 2023, de 15.06 a 18.17 horas.

SUMARIO:

La comisión se reunió con el propósito de recibir invitados, quienes expusieron materias propias de la competencia de la subcomisión.

PRESIDENCIA

Presidió la comisionada señora **Alejandra Krauss Valle**.

ASISTENCIA

Asistieron en forma presencial las comisionadas señoras Alejandra Krauss Valle y Bettina Horst Von Thadden; y los comisionados señores Teodoro Ribera Neumann, Alexis Cortés Morales, Jaime Arancibia Mattar y Flavio Quezada Rodríguez.

Actuó de secretario de la subcomisión Mario Rebolledo Coddou y de abogado ayudante, el señor Hugo Balladares Gajardo.

CUENTA

Se ha recibido el siguiente documento:

Comunicación del Centro Chileno de Derecho del Trabajo A.G., mediante el cual pone a disposición de la Comisión de Expertos para exponer o preparar el material que sea requerido sobre aspectos jurídicos relativos al trabajo en su dimensión constitucional.

ACUERDOS

No se adoptaron acuerdos.

ORDEN DEL DÍA

La señora Presidenta comentó que la presente sesión tiene como propósito recibir a los señores Rodrigo Vergara, Rodrigo Poyanco y Dante Contreras. Agregó que las materias a tratar por los invitados son el catálogo de derechos -de nuestra competencia- que el proyecto de carta fundamental debe considerar; la forma en cómo dichos derechos se enmarcan en las bases institucionales y fundamentales, del artículo 154 de la Constitución Política de la República, con especial énfasis en el Estado social y democrático de derecho; y el desarrollo que ellos deben tener en dicho texto, y las remisiones legales a contemplar.

El señor Rodrigo Vergara, es investigador senior del Centro de Estudios Públicos. Asimismo, es investigador asociado de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad



de Harvard (Centro Mossavar-Rahmani de Negocios y Gobierno) y profesor titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Además, es miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Fue presidente del Banco Central de Chile entre 2011 y 2016, y Consejero desde 2009 a 2011. Previamente a eso, estuvo en el Departamento de Estudios del Banco Central, en el Centro de Estudios Públicos, en el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, y se desempeñó como director y consultor de diversas empresas. Asimismo, actualmente es director de empresas y asesor de organismos multilaterales. Es también director de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza. Autor de numerosos artículos en revistas especializadas y editor varios libros.

Ingeniero Comercial de la Universidad Católica de Chile (1985) y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard (1991).

El profesor **Vergara** basó su exposición con la presentación de un *power point*, que dejó a disposición en Secretaría. En síntesis, se refirió a los derechos sociales su tutelaje en la nueva constitución. Dió a conocer argumentos a favor de incluirlos más explícitamente: El resguardo de la dignidad humana y los derechos de primera generación; La diferencia entre primera y segunda generación es sólo una cuestión de grados; Aunque no sean tutelables, le dan cierta orientación a los tribunales; Tienen un efecto inclusivo; y Demandados por la sociedad; nuevos consensos. Asimismo, argumentó en contra de incluirlos más explícitamente: Afecta la deliberación democrática; Se arriesga a sobrecargar la capacidad del estado; Si no se cumplen la constitución pierde legitimidad; y Exacerba la judicialización de los derechos (con efecto en la deliberación democrática, en la carga para el estado y en equidad).

Enfatizó que para el desarrollo económico y social es clave mantener equilibrios fiscales. Recalcó no obstante la incorporación de derechos sociales en la Constitución es un consenso democrático muy importante, el logro del progreso socioeconómico requiere también de otros elementos clave.

El señor **Rodrigo Poyanco**, es Académico Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae. Es abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Magister en Derecho Público con Mención en derecho Constitucional. Pontificia Universidad Católica de Chile. 2003. Doctor en Derecho. Universidad de Santiago de Compostela. España. 2018.

El señor **Poyanco** basó su exposición a través de un *power point*, que dejó a disposición de la Secretaría. En resumen, se refirió al estado social y los derechos sociales, para ello, expuso sobre tres alertas.

La Primera alerta la plantea sobre el estado social, subsidiariedad y provisión privada de servicios sociales. Concluyó que:

a. La base institucional en estudio no asegura la presencia de un sector privado independiente que preste servicios sociales en igualdad de condiciones con el Estado.

- Solo asegura la presencia de prestadores privados, pero eso no es novedad en ningún estado social.

- Lo único que asegura la base institucional es que el Estado se hará cargo de la prestación de servicios sociales, sea directa o indirectamente.

b. La única manera de asegurar bien lo que actualmente existe sería la inclusión expresa de un principio de subsidiariedad –o de protección de los cuerpos intermedios– de fuerza paralela al de Estado social, y la mantención de garantías para proteger las libertades y derechos que complementan y aseguran la actuación de los particulares en materia social.



- Libertad de elección de sistemas de salud
- Libertad de enseñanza
- Libertad de emprendimiento
- Libertad de conciencia, de opinión, de culto, etc.

La segunda alerta: los derechos sociales y su aplicación “progresiva”.

Señalo que, es probable que la ejecución “progresiva” de los derechos sociales termine siendo una invitación a los jueces a profundizar su deriva activista en esta materia.

Finalmente la Tercera alerta: el Estado social y el componente “democrático”.

Según su parecer, el Estado “democrático” no puede servir de excusa para sobreponer los objetivos sociales a los derechos y libertades de los chilenos.

El señor **Dante Contreras**, es Profesor Titular del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Ángeles. Fue director ejecutivo del Banco Mundial, Vicepresidente de Codelco y Oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Además, ha realizado asesorías para el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, el Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de la Mujer, el Ministerio de Desarrollo Social y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Actualmente es subdirector e Investigador Principal del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, COES (Centros de Excelencia en Investigación, Universidad de Chile. Proyecto FONDAP).

El señor Contreras, expuso apoyado de una presentación que dejo a disposición en la Secretaria de la Subcomisión. En síntesis, comenzó su exposición manifestando que en Chile somos todos iguales al nacer. Sin embargo al 4 año de vida, comienzan las diferencias con la cantidad de palabras que pueden emitir los nacidos en la Pintana frente a los de Las Condes.

Señaló que al comenzar a competir las brechas se disparan, siendo unos de los países que presentan una de las mayores desigualdades en la OCDE. Estas diferencias se reflejan durante toda la vida estudiantil y laboral de los habitantes de la Pintana versus los de Las condes. Por lo que, aconseja que los derechos sociales sean orientados a estrechar la brecha existente.

Se adjunta versión taquigráfica.

-Se abrió la sesión a las 15:06 horas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- El señor Secretario dará lectura a la cuenta.

-El señor Mario Rebolledo, Secretario, da lectura a la cuenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, Secretario.
Sobre la cuenta, ofrezco la palabra.
Ofrezco la palabra.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario).- No hay palabras solicitadas, señora Presidenta.

IV. ORDEN DEL DÍA

EXPOSICIONES DE LOS ACADÉMICOS SEÑORES RODRIGO VERGARA, RODRIGO POYANCO Y DANTE CONTRERAS

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- La presente sesión tiene por objeto recibir las exposiciones de los académicos señores Rodrigo Vergara, Rodrigo Poyanco y Dante Contreras.

Don Rodrigo Vergara dispone de una hora para exponer y responder las consultas que se le formulen, es decir, entre las 15:00 y las 16:00 horas; después expondrá don Rodrigo Poyanco, de 16:00 a 17:00 horas, y don Dante Contreras, de 17:00 a 18:00 horas.

Las materias sobre las cuales nos interesa escuchar su voz de expertos y nos ilustren en esta Subcomisión dicen relación con el catálogo de derechos de nuestra competencia que el proyecto de carta fundamental debe considerar, la forma como dichos derechos se enmarcan en las bases institucionales y fundamentales del artículo 154 de la Constitución Política de la República, con especial énfasis en el Estado social y democrático de derecho; el desarrollo que ellos deben tener en dicho texto, y las remisiones legales a contemplar.

Agradecemos a don Rodrigo Vergara su asistencia. Él es investigador sénior del Centro de Estudios Públicos, investigador asociado de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard y profesor titular del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; es miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile; fue presidente del Banco Central, entre 2011 y 2016, y consejero desde 2009 a 2011. Previo a ello, estuvo en el Departamento de Estudios del Banco Central, en el Centro de Estudios Públicos, en el Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile y se desempeñó como director y consultor de diversas empresas.

Actualmente es director de empresas y asesor de organismos multilaterales; también es director de la Fundación Superación de la Pobreza; autor de numerosos artículos en revistas especializadas y editor de varios libros; es ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile y doctor en Economía de la Universidad de Harvard.

Espero haber sido fiel a su currículum.

Don Rodrigo Vergara, tiene la palabra, hasta por treinta minutos, para luego dar lugar a consultas y opiniones.

El señor **RODRIGO VERGARA** (expositor).- Señora Presidenta, comisionadas y comisionados aquí presentes, para mí, es un gran honor estar aquí con ustedes y que me hayan invitado a hacer una presentación sobre este tema en particular.

Comienzo diciendo que una parte significativa de esta presentación está relacionada con un libro que escribimos hace no mucho tiempo -fue editado con Rodrigo Valdés-, en el cual colaboraron personas de distintas sensibilidades, y básicamente se trató de aspectos económicos de la Constitución.

Sin más dilación, entonces, parto con la presentación.

Quiero comenzar con una especie de introducción o de algunos temas y consideraciones que considero importantes para entender mejor la presentación que voy a hacer a continuación.



Cuando hablamos de los derechos, de estos derechos sobre los que estamos conversando ahora, básicamente estamos hablando de derechos que son nuevos en términos de historia constitucional. No es que no hayan existido previamente, había algunos casi que sí existían, pero que tienen un *boom* fuerte a partir del término de la Segunda Guerra Mundial.

Cuando hable de estos derechos, me voy a referir básicamente, en términos preponderantes, a los derechos sociales. Entiendo que esta es la Subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, pero, en términos generales, voy a hablar de todos los derechos, pero cuando hable en términos más particulares, voy a estar hablando de los derechos sociales, los tradicionales: educación, salud, seguridad social, etcétera.

Lo otro es que voy a ver bastante experiencia comparada, es decir, qué tienen los distintos países en relación con esto.

Hay un punto importante. Voy a hablar de los derechos sociales, porque, evidentemente, los derechos tienen aspectos comunes, pero también tienen diferencias; o sea, cuando yo hablo, por ejemplo, de derechos laborales, el tema de la provisión no tiene mucho sentido; sin embargo, si hablo de los derechos sociales, sí. Por eso digo que cuando hable sobre cosas más específicas voy a estar refiriéndome a eso.

Voy a referirme, por cierto, al Estado social y democrático de derecho, que era obviamente una parte importante de la invitación que se me hizo; algunos principios y, en particular, sobre la provisión de los derechos. Voy a hablar sobre la tutela y el riesgo de judicialización; qué entendemos por la progresividad que está, por cierto, en las bases constitucionales; el financiamiento y responsabilidad fiscal, y finalmente algo de evidencia empírica.

Aunque había evidencia previa, este es un tema que cobra fuerza a mediados del siglo XX. Está el famoso libro de Chilton y Versteeg, que probablemente muchos de ustedes conocen, que muestra que una Constitución típica promedio de los años 1944 y 1945 tenía veinte derechos, y una Constitución típica de 2016 tenía más del doble, es decir, cuarenta y cuatro derechos.

En esto también fueron muy importantes la declaración de la ONU, de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966.

Hay distintas experiencias en esta materia, y con esto entro de lleno al tema que nos convoca.

Hay países en que estos derechos son incluidos ampliamente y con tutelaje en la Constitución. Yo diría que principalmente son los casos de América Latina. Hay otros países que los incluyen más restringidamente -por “restringidos” me refiero a que son menos, no a que el derecho esté restringido en sí- y que dejan la tutela a lo que dispongan las leyes. Está el caso español, al que me referiré más adelante en términos más concretos; otros que son más aspiracionales, como el caso suizo; otros que tienen una declaración general y dejan la implementación a otras instancias, en el caso alemán; otros que no los mencionan explícitamente en la Constitución, y que son materia de leyes -Australia y los países nórdicos, son casos en que tenemos ese tipo de incorporación de los derechos en distintas formas-, y en todos estos ejemplos tenemos países que se declaran Estados sociales, es decir, hay muchas formas de abordar este tema.

¿Cuáles serían algunos argumentos a favor de incluirlos más explícitamente? Cuando digo más explícitamente, me refiero a más detalladamente, y probablemente con tutela en la propia Constitución.

El primer argumento que se usa es que es el resguardo de la dignidad humana y de los derechos de primera generación. El argumento básico aquí es que el derecho de primera generación no tiene mucho sentido si no tengo estos derechos llamados “de segunda generación”. Es decir, el derecho a voto difícilmente se puede ejercer si no tengo una salud adecuada, una educación u otros de estos derechos sociales adecuados.

La diferencia entre primera y segunda generación -ese es el segundo argumento- es solo una cuestión de grado. Ginsburg tiene mucho sobre esto, y básicamente dice “esto es un continuo”. Entonces, vamos avanzando y esto es un poco parte de lo mismo. Tiene mucho que ver con el argumento anterior.

El tercero dice: “Bueno, incluso aunque no sean tutelables a nivel constitucional, les dan cierta orientación a los tribunales”. El hecho de que estén ahí presentes le da una cierta orientación.



El cuarto argumento tiene un efecto inclusivo. Esto se ha usado mucho, por ejemplo, para el caso de Sudáfrica y del *apartheid*, es decir, que haya una parte de la sociedad excluida, y al incorporar esto se contribuye a su inclusión.

Por último, los que son demandados por la sociedad y son parte de los nuevos consensos.

Argumentos en contra. Incluirlos más explícitamente. Insisto, con “más explícitamente” no me refiero a que no estén, sino a que estén mucho más detallados y que sean más amplios.

El primero es que afecta a la deliberación democrática. Básicamente, se trata de que, si ponemos demasiado en la Constitución, cosas que debieran ser parte de la deliberación democrática van a estar en los tribunales de justicia, y, por lo tanto, estaríamos afectando la deliberación democrática; estaríamos afectando cosas que deberían ser propias de la democracia, de la discusión democrática, y que deberían ser funciones del legislador.

El segundo es que se arriesga a sobrecargar la capacidad del Estado. Si los tengo muy explícitamente, muy ampliamente, con muchos detalles, se arriesga a que se sobrecargue la capacidad del Estado de financiarlos y que se generen problemas fiscales, como ha sido el caso en algunos países que mencionaré más adelante.

El tercer argumento es que, si son mucho más detallados, lo más probable es que sea muy difícil cumplirlos -en América Latina tenemos muchos casos de esos-, y si no se cumplen, bueno, la propia Constitución pierde legitimidad.

El cuarto es que exagera -esto tiene que ver con algo que dijimos anteriormente- la judicialización de los derechos, con efectos, como ya se mencionó, en la deliberación democrática y en la carga para el Estado.

Aquí el argumento es que llegan muchos de estos debates y de estas peticiones de derechos a los tribunales, pero los tribunales tienen una visión micro, una visión sobre el caso particular que están viendo, no una visión macro. Por lo tanto, para ellos, es difícil ver cuáles son las consecuencias macroeconómicas y, en particular, fiscales de un caso en particular y cómo eso se amplía al resto.

Finalmente, en equidad, y está plenamente documentado, si finalmente termina judicializándose el tema de los derechos, quienes tienen más acceso a abogados y a dicha judicialización no son los sectores más vulnerables, sino aquellos de mayores ingresos. También me voy a referir un poquito más en detalle a esto.

Estado social y democrático de derecho. ¿Qué queremos decir exactamente con esto? La verdad es que no pretendo decir qué queremos decir exactamente con esto, porque probablemente existen distintas visiones sobre lo que significa un Estado social de derecho, además de que hay muchos ejemplos. Ya mencioné el caso de Alemania, que se declara un Estado social, pero que no tiene derechos en su Constitución, en la Constitución Federal; Suiza, que declara el bienestar de la población e igualdad de oportunidades, como fines del Estado, pero tampoco tiene en su Constitución derechos específicos. España se declara un Estado social y sí tiene derechos específicos, pero son tutelados a nivel de la ley, y Australia, que no los tiene en la Constitución, y que están básicamente en las leyes, porque las leyes pueden tener mucha fuerza, es cierto.

Entonces, hay distintas visiones sobre eso.

Aquí encontré un par de definiciones que pueden ser interesantes, que tienen distintos autores respecto del Estado social.

La primera es de Esteve Pardo, de 2013, que dice: “El modelo de Estado social se asocia con una integración e interconexión entre el Estado y la sociedad, donde el primero pasa a tener un rol relevante sobre el conjunto de la sociedad para corregir sus desequilibrios”. Básicamente, el Estado tiene un rol en el sentido de emparejar la cancha. Por lo menos así leo la definición que da este autor.

Otra definición es de David Garland, que dice: “Medio indispensable para hacer social y económicamente sustentables a las economías capitalistas”.

Básicamente, va en la misma dirección: social y económicamente sustentables a economías capitalistas.

Sin embargo, cuando pensamos en Estado de bienestar, también debemos pensar en cuáles son las condiciones para tener un Estado de bienestar... perdón, estaba hablando de Estado social.

La otra cosa que quería mencionar es el Estado de bienestar.



Muchas veces se asocian o se mencionan indistintamente Estado social con Estado de bienestar. Para algunos autores se está hablando de lo mismo, pero existe una gran discusión respecto de si es lo mismo, porque cuando se habla de Estado de bienestar, por lo menos en mucha literatura, se habla como de un Estado paternalista, como un Gran Hermano. Por eso, muchos autores dicen que no es lo mismo que un Estado social. Hay que tener cuidado con ambas definiciones.

¿Cuáles son precondiciones para un Estado social? Porque un Estado social, mal que mal, significa que el Estado va a tomar ciertas responsabilidades en materia social, y yo creo que inevitablemente eso va a significar un mayor gasto público.

Entonces, básicamente lo que dicen estos autores -un artículo reciente de Abud, Quiroga y Ugarte en el CEP de 2023- es que se requiere un Estado eficiente en la provisión de derechos sociales, y para eso una recuperación de las confianzas institucionales. Hay mucha literatura que habla sobre la importancia de las instituciones cuando uno tiene un Estado de esta naturaleza.

La verdad es que cuando vemos en los países que se definen como Estados sociales, u otros que no se definen, pero que en la práctica lo son, vemos que la institución es muy sólida y, por lo tanto, existe mucha confianza en esas instituciones para proveer los servicios que demanda esta definición.

El segundo prerequisite sería avanzar en una mayor homogeneización en la calidad de los servicios sociales y diseñar un marco regulatorio adecuado que permita una correcta articulación entre proveedores públicos y privados.

Aquí, básicamente, el tema se refiere a que no puede ser que tengamos un Estado social eficiente, con prestaciones de calidad demasiado heterogéneas. Es imposible tener unas que sean completamente homogéneas, pero cuando la diferencia es demasiado grande, ciertamente esto atenta contra la propia definición y contra el propio funcionamiento del sistema.

Por supuesto, también se requiere una correcta articulación entre los proveedores, públicos y privados.

Por último -lo he mencionado previamente-, un pacto fiscal que permita la recaudación necesaria para financiar esto, y en ese pacto fiscal creo que es importante el factor del crecimiento y de la eficiencia del gasto en los desafíos demográficos, entre otros.

Algunos principios básicos sobre un Estado social, sobre los derechos en la Constitución.

En mi opinión, es importante el resguardo de las libertades. Particularmente, hablo de las libertades individuales; la libertad, por ejemplo, de elegir en educación -ya que estamos hablando-, de la libertad de enseñanza, de poder elegir proyectos educativos y la libertad de los padres de elegir el proyecto educativo para sus hijos.

En segundo lugar, en la provisión mixta -sé que esto está dentro de las bases, en el punto 5-, tanto pública como privada, es importante que sea factible dentro de las bases de la Constitución, y también el tema de la progresividad, que voy a dejar para un par de minutos más, porque me voy a referir en forma específica a ella, simplemente porque hay que tener cuidado con la definición que usamos. Evidentemente, está en las bases, o sea, no pretendo cuestionar ni nada, pero creo que es importante tener claro cómo lo aplicamos y la flexibilidad que requiere.

Sobre la tutela de los derechos, ya se ha mencionado que hay distintos modelos. En cuanto a los riesgos del tutelaje en la Constitución, ya lo he mencionado previamente, pero voy a repetir algunos de ellos, son la judicialización y, por lo tanto, que afecte al proceso democrático. En mi opinión, no sería bueno que los jueces terminen determinando la política pública; la política pública debe determinarla el legislador, de acuerdo con las prioridades de los representantes y de la propia población.

En los riesgos fiscales, ciertamente, tampoco sería deseable que, sobre esa base de esto tengamos el presupuesto de la nación, por ejemplo, determinado por el Poder Judicial. El riesgo, como ya mencioné, es que una visión más micro sobre casos particulares tenga un efecto macroeconómico relevante y que eso afecte los equilibrios fiscales.

También hay riesgo en equidad, y aquí hay una literatura importante. Por ejemplo, David Landau, en 2012, quien tiene un trabajo en que estudia distintas Constituciones, pero se centra en la colombiana, y ve cómo la judicialización, o el tutelaje a la Constitución, ha terminado por ayudar mayormente a los segmentos de ingresos medios altos y altos, no a los segmentos



más vulnerables, por las razones que comentamos previamente, por el acceso a la justicia de los distintos sectores en la práctica.

Un ejemplo importante e interesante en este caso es la Constitución española, donde se consagra como un Estado social, se consagran diversos derechos en la Constitución, pero deja establecido expresamente que solo podrán ser alegados ante la jurisprudencia ordinaria, de acuerdo con las leyes que los desarrollen; o sea, el tema del tutelaje pasa a la ley y, por lo tanto, al debate democrático.

Mencioné previamente que quería referirme brevemente al tema de la progresividad. Existen diferentes interpretaciones, aunque creo que aquí, en la discusión que se ha dado en la Comisión, va en una dirección, pero, normalmente, cuando los economistas hablamos de progresividad hablamos de quién paga o quién se beneficia con una política pública.

El caso típico es el de los impuestos. Un impuesto progresivo implica que los más ricos pagan proporcionalmente más que los más pobres. Si un impuesto es regresivo, es al revés; si un impuesto es proporcional, es lo mismo. Entiendo que la interpretación -es importante tenerlo claro- de progresivo es en el sentido de que no hay regresión, de que se va avanzando en esos derechos, y si eso es así, hay que ser extraordinariamente cuidadosos -no soy abogado- en cómo se redacta una cosa así, de manera que no se pierda la flexibilidad que se requiere.

Tengo un par de ejemplos. Supongamos que el cambio tecnológico, los cambios demográficos y los cambios de preferencias de la sociedad implican que algún servicio social ya no se requiere o que se requiere cambiar por otros. Es necesaria flexibilidad, y no porque vaya a eliminar uno, voy necesariamente a estar regresando o yendo hacia atrás.

Un ejemplo bien concreto: si tengo un subsidio a los combustibles, que ayuda a cierto grupo de la población; pero, por el cambio climático, decido sacar ese subsidio para ayudar a otras formas de energía, el que algunos hayan perdido algo que estaba como derecho, no puede ser considerado como una regresión.

Quizás el caso más claro de esto es el ejemplo de pensiones, que está bastante de moda por la situación en Francia. Los cambios demográficos pueden exigir cambios en los parámetros de un sistema de pensiones y, en particular, pueden exigir aumentar la edad de jubilación; la gente vive más y, por lo tanto, se necesita financiar más años de pensión.

Si la edad de jubilación de las mujeres aumentara en Chile de 60 a 64 años -o a 65 años, para equipararlas con la edad del hombre-, ¿es eso una regresión en los derechos? Antes tenía derecho a jubilar a los 60, hoy a los 65; o sea, me están quitando eso y me dicen que tengo que jubilar a los 65.

Creo que es importante que esto vaya con la flexibilidad necesaria para que las políticas públicas y el debate democrático permitan ajustarse a los cambios que tienen la sociedad y los países a lo largo del tiempo.

También es importante este tema en relación con la responsabilidad fiscal; por ejemplo, en casos de crisis, y déjenme dar un ejemplo bien concreto.

Durante la crisis financiera global, a fines de la primera década de los 2000, y que se pasó también un poco a la década pasada, los países del sur de Europa tuvieron una fuerte crisis macroeconómica financiera fiscal -el caso más típico fue Grecia-, y necesitaron ajustar fuertemente sus arcas fiscales, porque, si no, simplemente iban a tener que salir del euro y eso iba a significar una crisis muchísimo mayor que la de ajustarse fiscalmente, una crisis que, ciertamente, habría dejado a la población en condiciones mucho peores. Piensen que ni siquiera tenían moneda.

Tuvieron que hacer un ajuste fiscal importante, y ese ajuste fiscal implica que hay ciertos beneficios que ya no se pueden dar o, por lo menos, que se postergan. Nuevamente, creo que es importante la flexibilidad en esta materia para hacerse cargo de las circunstancias que van cambiando en el tiempo, y que en algún momento pueden requerir ciertos cambios.

Sobre el financiamiento. Para el desarrollo económico y social de un país es clave mantener los equilibrios fiscales. Sabemos por la historia -que ha sido bastante severa en el caso de los países de América Latina- que aquellos países que no tienen responsabilidad fiscal terminan, obviamente, con una deuda muy alta y en crisis, que afectan finalmente a la población mucho más que cualquier otra situación.

Además, el endeudamiento genera inequidad intergeneracional, porque alguien lo tiene que pagar; si no lo paga la generación actual lo va a pagar la generación siguiente.



Como dije, aquí también hay distintas formas de enfrentar este tema de la responsabilidad fiscal. Por ejemplo, la Constitución suiza considera el bienestar de la población en términos aspiracionales y la igualdad de oportunidades como fines del Estado, y concibe las prestaciones sociales como objetivos sociales limitados por los recursos económicos disponibles y sin garantías judiciales.

Colombia es otro caso que se cita tradicionalmente en este caso, país que tenía una gran cantidad de derechos sociales en su Constitución, que era de principios de los años 90, y se le generó un problema fiscal significativo.

Finalmente, a principios de la década pasada, se puso un artículo adicional sobre responsabilidad fiscal; pero, hasta donde entiendo, eso no ha sido ni siquiera suficiente para evitar los problemas fiscales que produce la judicialización de los derechos.

En ese sentido, es muy importante que se inicie con una cosa bien concreta en esta materia, porque una vez que se generan ciertos antecedentes, después es difícil cambiarlos.

Quiero mencionar que, hace no mucho tiempo, con un grupo de economistas hicimos un trabajo que se llamaba “Estimaciones del costo fiscal directo de la propuesta de nueva Constitución”, que está publicado en el Centro de Estudios Públicos y participaron Andrea Betancor, Guillermo Larraín, Claudia Martínez, Gabriel Ugarte, Rodrigo Valdés y quien les habla.

En dicho estudio estimamos cuáles habrían sido los costos de una plena implementación de la propuesta constitucional previa -la que se rechazó el 4 de septiembre del año pasado-, y estimamos que la cifra estaba entre el 9 y el 14 por ciento del PIB, lo cual es una cifra muy significativa.

Los economistas sabemos que, cuando hablamos de esa cifra, estamos hablando de una cosa grande. Pensemos que el proyecto de reforma tributaria que se rechazó en su idea de legislar tenía inicialmente un aumento de recaudación de tres puntos del PIB.

Entonces, la responsabilidad fiscal es importante, y evitar una inflación de derechos también es importante, porque puede terminar con una Constitución que simplemente sea inviable desde el punto de vista práctico y fiscal.

Termino, señora Presidenta, con alguna evidencia que está recogida en algunos de los artículos que he mencionado. Chilton y Versteeg (2017- 2020) tienen un estudio que incluyó a 196 países y no encontraron correlación entre la adopción de derechos y el incremento en el gasto público en salud y educación. Tomaron una gran cantidad de países, vieron cómo se correlacionaba el número de derechos que está en la Constitución con el gasto público en salud y educación y, de hecho, no encontraron que hubiera correlación alguna.

Los mismos autores muestran que el número de derechos en las constituciones se correlaciona negativamente con la protección de los derechos humanos y también con el PIB per cápita.

Aquí quiero ser bien claro y específico, obviamente aquí no hay una relación de causalidad, no es que el tener estos derechos en la Constitución empeore los derechos humanos, o, lo que es peor, el PIB per cápita; probablemente la correlación de derechos sea a la inversa: porque tengo una sociedad relativamente pobre y porque, a lo mejor, no tengo un récord demasiado bueno en derechos humanos, intento poner muchos derechos en la Constitución para compensar de alguna forma.

Pero también tengo que mencionar que hay evidencia mixta, o sea, en el sentido opuesto. Ahí se menciona un *paper* de Minkler y Prakash, de 2017, que encontraron una correlación negativa entre derechos económicos y sociales tutelados y la pobreza; o sea, más derechos económicos y menos pobreza son, básicamente, lo que encontraron en su estudio. Así que la evidencia en esta materia, en general, es mixta.

En cuanto a los ejemplos. Hay algunos que se mencionan muchas veces cuando se habla de estos temas, como el de Australia, Dinamarca, Finlandia y Suecia, que son países que tienen muy pocos derechos sociales en sus constituciones o en algunos casos no tienen, pero ciertamente son Estados sociales, con prestaciones particularmente significativas y eficientes y que llegan a la población en forma notoria.



Por lo tanto, Presidenta, termino simplemente con esta observación: no obstante que la incorporación de derechos sociales en la Constitución es un consenso democrático muy importante -no quiero decir que la evidencia anterior, que es mixta, no es importante, por cierto que lo es, y mucho; además está en las bases-, el logro del progreso socioeconómico también requiere otros elementos claves.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias por su exposición, don Rodrigo. Ha sido muy enriquecedora. Aporta al debate, a la construcción de acuerdos y consensos. Le agradecemos mucho.

Le doy la bienvenida a don Rodrigo Poyanco, quien expondrá después.

Estimados comisionados, propongo que formulen sus preguntas. Primero tres, de manera que le permitan al expositor, don Rodrigo Vergara, dar respuesta, y luego otras tres. Les recuerdo que le hemos solicitado a don Rodrigo que presente su exposición y comparta en este espacio hasta las 16:00 horas. Por lo tanto, tenemos tiempo limitado. Don Rodrigo Poyanco también espera su turno.

Tiene la palabra el comisionado Jaime Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**.- Agradezco al profesor Vergara su presentación, visitarnos e ilustrarnos en torno a los aspectos económicos de los derechos sociales.

Tengo una pregunta que surge de la evidencia mostrada en su presentación, que es la siguiente:

Da la impresión -me parece que se esboza en la última lámina- que una de sus afirmaciones es que mientras más derechos sociales reconoce un país en su Constitución, mayor es el índice de pobreza de sus habitantes.

Entonces, mi pregunta es: ¿significa eso que los países que no reconocen derechos sociales tienen mejores estándares de vida para sus habitantes? ¿Por qué se produce esa correlación? Pido que pueda explicar ese vínculo de causalidad entre reconocimiento de derechos sociales y pobreza de la población en términos económicos. Al menos así me pareció leerlo, según el estudio de Minkler y Prakash.

La segunda pregunta es cuáles son los criterios orientadores de la doctrina económica respecto del mejor modo de provisión o satisfacción de derechos sociales por parte de prestadores públicos o privados. Si la doctrina económica tiene algún criterio orientador en cuanto a qué prestaciones deben corresponder al Estado y cuáles a particulares subsidiados, fomentados o apoyados por el Estado, pero no necesariamente a cargo de una prestación directamente estatal.

Esas son mis dos preguntas, Presidenta.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- Señora Presidenta, quiero agradecer al expositor, señor Rodrigo Vergara, por su buena presentación, que dialoga muy bien con lo que hasta el momento ha sido el tono de la discusión en esta Subcomisión.



Me llamaron la atención varios elementos de dicha exposición, pero quisiera centrarme en uno: la noción de pacto tributario.

Todos concordamos en que el Estado social tiene un costo y que buena parte de él se hace posible a través de las cargas fiscales, de los impuestos. Considerando que lo que recauda el Estado chileno en relación con el PIB, que para el año 2020, según entiendo, fue de 19 por ciento, lo que está bastante lejos del promedio de la OCDE respecto del mismo año -por ahí por el 33 por ciento-, mi consulta es qué elementos debería contener un nuevo pacto tributario que haga posible un Estado social, considerando parte de los principios que alimentan dicha definición, como su carácter universal y la solidaridad.

Lo digo estando consciente de que nuestro sistema tributario ha sido tematizado, incluso cuestionado, por su carácter eminentemente regresivo. Y, claro, esta es una pregunta que, no obstante enmarcarse dentro de su disciplina, también tiene una connotación política, a pocos días de haberse rechazado la idea de legislar en materia tributaria.

Entonces, me parece muy importante que se haya incluido en la exposición el que un pacto constitucional -no obstante ser un pacto político, social- también tengamos que pensarlo como un pacto tributario. ¿Qué elementos debería contener dicho pacto?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra la comisionada Bettina Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- Sí, gracias. Es solo para utilizar mejor el tiempo.

Agradezco la excelente presentación, muy clara, muy atinente a la discusión que estamos viendo al interior de la Subcomisión, pero también a nivel país, y que también tiene que ver un poco con el riesgo que uno siempre tiene de inflar con derechos el texto constitucional.

Todos compartimos el deseo de una mejor educación, mejor salud, ampliación del acceso a la vivienda, mejores condiciones de vida, mejor ciudad, pero la pregunta es cuál es el mecanismo. Ojalá fuera tan sencillo como ponerlo en la Constitución para que se realice. Sabemos que viendo las constituciones de los países vecinos o dentro del continente, lamentablemente aparecen muchos sueños frustrados, y lo responsable acá es no generar esa frustración de esos sueños.

Me gustaría detenerme en el tema de las políticas sociales, ya que, como hemos visto en nuestro país en los últimos treinta o cuarenta años, en la medida que se ha extendido la cobertura y los apoyos a distintos sectores de la sociedad, ha ido creciendo el gasto en materia social en el país. Las políticas habitacionales generan un mayor gasto, entregan mejores viviendas, aunque aún insuficientes. Lo mismo ocurre en materia de salud, en educación y en tantas otras áreas.

Pero hay que entender cuáles son los otros aspectos que hay que tener a la vista para efectos de generar una base económica que permita financiar un Estado social y democrático de derecho, que vaya más allá. Sabemos lo difícil que es aumentar la recaudación tributaria. En comparación con los países de la OCDE, a igual nivel de desarrollo, Chile tiene una brecha de entre dos y tres puntos respecto de su recaudación tributaria sobre PIB.

Somos un país más pobre. Eso es algo que, sin duda, hay que reconocer. El punto es cómo llegamos a ser un país de ingresos más altos, un país rico, un país desarrollado.

Entonces, como una de las fuentes importantes de ingresos para el Estado es precisamente producto y recaudación tributaria, que va muy de la mano con el crecimiento económico, también debemos entender, más allá de la discusión que hemos tenido -imagino que algo tiene que ver el libro que escribieron con Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara-, que los otros derechos del ámbito más económico, aquellos que permiten generar un sector privado que empuje la economía, que produzca los recursos que hoy requiere el Estado, porque



recordemos que, al final del día, el Estado, en su inmensa mayoría, se financia de impuestos, los que son pagados desde el sector privado.

Entonces, creo que también es importante, cuando hablamos de pacto tributario, de pacto fiscal, de financiamiento, el no generar derechos de papel que después no se pueden financiar y tener presente las bases que debe tener la Constitución en esas áreas, que permitan financiar desde la economía, desde el sector privado, esos derechos sociales que queremos dejar en la Constitución.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra don Rodrigo Vergara.

El señor **RODRIGO VERGARA** (expositor).- Muchas gracias, Presidenta, y a quienes hicieron las preguntas.

Al comisionado Arancibia. Hay un error en la apreciación. Quiero ser bien claro en lo que dije, porque hay evidencia, de estudios que ha hecho otra gente.

En el estudio de pobreza se nota una correlación negativa, significa que más derechos sociales implican menos pobreza. Es al revés. Pero, como dije, la evidencia es mixta, porque hay otros estudios que muestran que no están correlacionados. Incluso, tienen correlación inversa con lo que está en el estudio de Chilton y Versteeg, que dice: “Para 126 países no encuentra correlación entre adopción de derechos e incremento en el gasto público”, pero los mismos autores demuestran que el número de derechos en las constituciones se correlaciona, en este caso negativamente con la protección de los derechos humanos y también con el PIB per cápita.

Ahora, correlación no es causalidad. Hay que tenerlo superclaro. No significa, por ejemplo, en el caso de Chilton y Versteeg, que ellos digan que más derechos implica que el país es más pobre. No. Eso sería causalidad; eso sería esto produce esto. No. Simplemente se correlacionan. Por eso di el ejemplo de que lo más probable es que si hay causalidad -o sea a la inversa-, países más pobres, con menos récord de derechos humanos, probablemente, incorporan más derechos en sus constituciones para tratar de compensar en alguna forma.

Lo importante es que no hay correlación y mencionar que la evidencia es mixta. O sea, no hay evidencia clara en un sentido o en otro. Uno puede encontrar estudios académicos serios que muestran evidencia en una u otra dirección. Creo que eso es importante tenerlo claro.

Respecto de los criterios ordenadores de la economía en términos de la provisión, como yo lo veo, la economía, básicamente, dice que corresponde un rol del Estado cuando hay fallas de mercado, por ejemplo, externalidades, bienes públicos y ese tipo de cosas, y también para temas redistributivos. Si la sociedad pretende una cierta redistribución, cabe un rol del Estado.

Respecto de la provisión de los bienes sociales para estas cosas, yo diría que no hay algún criterio ordenador específico de la economía. Lo que uno ve en la práctica en los países es que -hay un trabajo de Sylvia Eyzaguirre, Luis Eduardo Escobar y otro autor-, en la mayor parte de las constituciones se deja abierto el tema de la provisión. O sea, no prohíben el financiamiento público, por ejemplo, para provisión privada. Eso es importante tenerlo claro.

El pacto tributario es un tema tremendamente importante. He hecho varios trabajos sobre esa materia, así que lo puedo contestar, aunque no sé si plenamente respecto de lo que estamos viendo aquí.

Si uno mira las cifras sobre recaudación tributaria, Chile tiene aproximadamente 20 por ciento, y si uno lo compara con países de la OCDE, cuánto tenían nuestros PIB per cápita, ellos tenían alrededor de tres puntos más de recaudación. O sea, uno podría decir que la



recaudación tributaria en Chile está por abajo de esos niveles y, por lo tanto, habría espacio, con esa métrica –uno puede usar muchas métricas- para aumentarlo.

Aquí hay toda una discusión –quiero ser claro- más técnica, más específica, respecto de si deberíamos considerar el gasto en pensiones, porque en Chile es privado y en otros países es público. Aquí lo estoy incorporando o comparando sin pensiones. Hay toda una discusión respecto de eso.

¿Pero qué elementos deberían tenerse en cuenta en un pacto tributario?

Lo primero es lo que usted menciona, comisionado: el tema de la recaudación. Probablemente, se requiere una recaudación adicional.

Creo que también el tema de la progresividad. Es natural que un sistema tributario sea progresivo.

Ahora, debemos tener en cuenta lo siguiente: la evidencia muestra que la gran progresividad del sistema fiscal se da en el gasto más que en los impuestos.

Me explico. Cuando veo el coeficiente Gini antes de impuestos y gastos público, Chile no es muy distinto al resto de los países de la OCDE, notablemente. Cuando veo el coeficiente de Gini –de hecho, son ingresos- sin impuestos, todos mejoran, pero mejoran un poco. Chile mejora bien poco, pero algo mejora. El resto mejora un poco más, pero no demasiado. Cuando lo veo con impuestos y con gasto público, ahí viene la gran mejora del resto de los países, ahí baja fuertemente su desigualdad. El gasto es fundamental aquí. De hecho, en mi opinión, es fundamental. La evidencia así lo demuestra, que para la reducción de la desigualdad el gasto debe ser realmente progresivo.

Creo que ese es otro tema que debemos tener en cuenta. Pero estimo que un sistema progresivo de impuestos es lo razonable. Y, por último, que sea eficiente. Los impuestos son distorsionadores, todos. Producen distorsiones en la economía, pérdidas de eficiencia, etcétera. Pero hay impuestos más distorsionadores que otros. Si tengo un impuesto muy alto, a lo mejor no debo seguir subiendo ese impuesto; debo acudir a otro tipo de impuesto.

Cuando uno mira la evidencia de la OCDE, es bien notable, pero Chile, en impuestos corporativos, en impuestos a las empresas, tiene una carga tributaria bastante más alta que los países de la OCDE. Los impuestos corporativos en Chile son relativamente altos como carga tributaria, incluso como tasa hoy día. Los impuestos a los bienes, a pesar de que se dice que en Chile el IVA es muy alto, son más o menos parecidos. Y los impuestos a las personas son muy bajos.

La razón por la cual los impuestos a las personas son muy bajos son dos: la primera es que la base exenta es muy alta; el tramo exento es muy alto, y la segunda es que la tasa marginal sube muy lentamente, a diferencia de otros países.

Hice un trabajo –también con otros autores- en que dijimos: ¿Qué pasa si adoptamos la misma estructura de cuatro países: Australia, Nueva Zelanda, España y Noruega? La idea era imponer la estructura que ellos tienen en Chile, y el resultado fue que la recaudación aumentaba entre tres y cinco puntos del PIB.

Siempre se dice que el problema de esto es que sería regresivo. Eso no es así. De hecho, cuando comparamos con Australia, este país tiene una base exenta parecida. Lo que pasa es que allá, como son más ricos, paga mucha más gente. Incluso, si tomamos eso, el Gini mejora, porque, al hacer pagar eso mismo a los de más abajo, les va pegando a todos los tramos hacia arriba. Es importante tenerlo claro.

Por último, no necesariamente se ve un mejoramiento de la calidad de vida y la provisión de derechos cuando estos se incluyen masivamente en una Constitución, creo que ahí salta el rol de las políticas públicas y su importancia en términos generales. Y cuando uno piensa en políticas públicas, piensa en instituciones y en instituciones que estén legitimadas. Sé que es un tema que no está en esta Subcomisión, pero, en mi opinión, el sistema político es clave para que se puedan hacer políticas públicas eficiente y que beneficien a la gran mayoría de la población.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, don Rodrigo.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Señora Presidenta, por su intermedio le agradezco al expositor el tiempo que se ha dado de venir aquí a estar con nosotros, a exponernos las ideas que nos trajo para enriquecer nuestro trabajo.

Me parece especialmente interesante también el trabajo que citó de Chilton y Versteeg, porque este trabajo, que no ha pasado para nada desapercibido en el estudio de derecho constitucional comparable abrió una gigantesca polémica, porque precisamente lo complejo de ese estudio, junto con otro, que es como una especie de corriente de contar derechos, ha sido muy criticado, porque niega todos los supuestos básicos de la comparación jurídica. ¿En qué sentido? Porque, por ejemplo, aquí se ha dado el ejemplo de España sobre el tema de la no judicialización.

Esa norma tiene una historia muy precisa que se debe al específico contexto de la transición española en el momento en el cual se adoptó el texto, y que explica también el contenido de los derechos sociales en esa Constitución, que son –como aquí hemos recordado varias veces– directrices de la política económica y no directamente derecho, salvo la educación, que en ese minuto se consideró que por el estado de desarrollo de España en ese momento sí podía considerarlo como un derecho fundamental, pero paralelamente a eso, tampoco el derecho de propiedad fue considerado un derecho fundamental, de la misma manera que, por ejemplo, a propósito de los mismos ejemplos que se citan en ese estudio - solo estoy reproduciendo alguna de las objeciones que se han hecho a estos estudios- si miramos un caso cercano, Francia, ellos construyeron su Estado social antes de que siquiera la Constitución lo dijera. Asimismo, en su texto original, la referencia a lo social no era más que una palabra: República social. Nada más, ese era el sustento constitucional de todo su Estado social. Bueno, luego vía jurisprudencial se agregó... ¿A qué quiero ir con todo esto?

Creo que es importante acudir a la experiencia comparada, porque, tal como lo digo en mis cursos de derecho comparado, abre los horizontes de la reflexión. Mirar cómo las cosas se han hecho en otras partes nos iluminan, nos ilustran; pero hay un gran riesgo, porque ¿cuál el primer supuesto de la comparación? Es una especie de ejercicio de empatía, de entender al otro en sus propios términos, en su contexto, en su historia; porque, de lo contrario, uno cae en la descontextualización, y ese es un gran riesgo.

Por la misma razón que, por ejemplo, en aquellos países, la misma Francia, como decía, era tan obvio el Estado social que nadie le iba a cuestionar, que ni siquiera se lo plantearon ponerlo en la Constitución, más allá de poner “social”, porque en un consenso social, y eso se explica por su contexto, su historia. Por la misma manera que en varios países europeos – tal como aquí se ha señalado– los derechos tienen esa consagración relativamente programática o escueta, de la misma manera que el derecho de propiedad, es escuetísimo, o, incluso, como en la Constitución española, no es un derecho fundamental.

Quería hacer esa observación, porque el tema del derecho comparado en el contexto de cambios constitucionales, que es un tema que me ha interesado especialmente en el último tiempo; de hecho, una de las objeciones que se hizo a este estudio fue uno de los trabajos que traduje hace poco tiempo. Creo que es relevante tenerlo en la discusión cuando una hace este tipo de análisis. Y estando de acuerdo, porque aquí también lo hemos conversado, que, al menos, los casos que conozco, obviamente no los conozco todos, los casos de Estado social se han construido legislativamente, es decir, políticamente, no es a través de los jueces, y yo entiendo eso, es razonable cierto resguardo esa esa materia.

Entonces, ahora, me permito luego del comentario, la pregunta, ¿qué hacer si el legislador nada hace? Porque ese también es un riesgo de deslegitimación. Lo conversamos también en uno de nuestros plenos. Uno de los requisitos para que un orden constitucional se legitime es -lo decía a propósito del derecho administrativo- que el orden administrativo funcione, que



en el fondo es que el Estado social, el Estado de servicios públicos en concreto funcione y sea operativo.

Pero, ¿qué hacer si el legislador nada hace? Entiendo que será una cuestión quizás de sistema político, pero creo que ahí quizás podríamos dar otro sistema, lo han pensado soluciones más o menos creativas. ¿Se puede explorar alguna fórmula, la cual quizás contener en parte la litigación, que fue lo que en su momento se cuestionaron también los españoles? Buscar ahí alguna fórmula sobre qué hacer cuando el legislador que nada hace. ¿Tenemos - al menos yo lo veo así-, una exigencia ciudadana, está en el texto actual?

Señora Presidenta, perdón por haberme extendido.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, don Flavio Quezada.

Don Rodrigo Vergara, quiero, a propósito de su presentación, hacerle algunas preguntas que me surgieron o inquietudes.

Usted muy bien señalaba, recogiendo las palabras de don Flavio Quezada, en términos de que el derecho comparado nos permite de repente tener una amplitud de visión, que el desarrollo de los derechos sociales, respecto de los cuales usted se iba a referir, no iba a entrar en los otros derechos que competen, sino que, particularmente, en los derechos sociales. Señalaba que estos surgen después de la Segunda Guerra Mundial, en torno a la década del 40, y que el promedio era consagrar en las constituciones en el mundo -me imagino que más en el Primer Mundo- un promedio de veinte derechos sociales por Constitución.

Desde su experiencia, su mirada, ¿por qué cree que en la Constitución vigente de nuestro país, que surge en 1980, se consagran tan solo tres derechos sociales? ¿Qué diferenciación puede haber en esta mirada, a propósito del derecho comparado, y que al cabo de cuarenta años seguimos acotados? ¿Cuál es su visión respecto del desarrollo democrático y la concepción de un modelo de Estado social, en un país con las características del nuestro?

En segundo lugar, usted señalaba en su presentación que uno de los principios básicos del Estado social era la libertad, la libertad y el desarrollo un poco de las individuales, y ahí, lo he escuchado tanto, a propósito, la libertad, la libertad de elegir, y ahí, recorro a otra parte suya, que es su condición de director de la Fundación Superación de la Pobreza, ¿cuál es su visión respecto de esta libertad?

No quiero que entremos en la disquisición doctrinaria entre la libertad, la libertad negativa, no, concretamente. En nuestro país, los más pobres, los discapacitados, los marginados, los enfermos, ¿en verdad pueden ejercer en plenitud la libertad de escoger la condición de vida que se merecen?

De alguna manera, desde la Fundación Superación de la Pobreza, siento que uno puede dimensionar ese principio que usted señala como libertad y, en consecuencia, el rol que el Estado tiene en el desarrollo de esa libertad sustancial de las personas.

A propósito de esta precisión que le hizo al comisionado Arancibia, que más derechos sociales implicaban o podían implicar, más allá de las diferencias, menos pobreza, lo cual no significaba menos pobreza; a su juicio, ¿eso supone que los derechos sociales de alguna manera permiten establecer estándares mínimos de dignidad de la persona, que va más allá de la riqueza económica o de lo que fuere?

Esas son mis preguntas, don Rodrigo Vergara.

El señor **RODRIGO VERGARA** (expositor).- Respecto de lo que consultó el comisionado Flavio Quezada, estoy consciente de las limitaciones de los estudios de evidencia comparada; por eso, de hecho, mencioné dos estudios que han resultado distintos, precisamente para matizar el asunto.



Entonces, lo que quise decir es que hay evidencia mixta, además que ha pasado muchas veces, los economistas tenemos cierta dificultad con los abogados respecto de todo lo que es en materia de evidencia comparada. Cuando veo otros países, creo que pueden iluminarme en muchas maneras. No pretendo que lo que hagan otros países sea necesariamente lo que no tengo que hacer, pero entiendo que en esta evidencia comparada la profesión de abogado pone algunas otras restricciones que, quizás, no ponemos nosotros.

Pero más allá de eso lo que quise decir con esa lámina es que la evidencia comparada es mixta y eso también tiene que ver con la pregunta que hizo la Presidenta. Y yo dije que hay estudios que van en una dirección, pero también hay estudios que van otra; de manera que no podemos decir que hoy todos muestran que efectivamente más derecho mejora, pero tampoco podemos decir lo contrario.

Creo que eso es importante y efectivamente por lo mismo dije eso, porque yo sé que todos estos estudios son disputados.

Me sorprendió lo siguiente: el comisionado Quezada dijo que el derecho de propiedad no está garantizado en la Constitución española. Yo creo que sí está garantizado en la Constitución española el derecho de propiedad; de hecho, el derecho de propiedad está en la Carta Magna. Está en la Constitución norteamericana, está en la Declaraciones del Hombre del Ciudadano. Está garantizado en la muy breve Constitución norteamericana, en la quinta enmienda.

¿Qué hacer si el legislador nada hace? Creo que es una pregunta superrelevante. Hace poco salió un estudio en el Centro de Estudios Públicos (CEP), Presidenta por su intermedio, usando las expresiones que usted usaba: soluciones creativas, después de un cierto período, no había cierto avance, entonces podía haber tutela de los tribunales, cosas así.

Creo que la mejor respuesta para esto es que para que esto funcione, las instituciones tienen que funcionar, ya que si no lo hacen -usted mismo lo mencionó- la verdad es que el problema es mucho más grande. Ciertamente, lo que se mencionó antes, lo del sistema político, es tremendamente importante para que se avance en políticas que son óptimas desde el punto de vista social.

El derecho comparado si muestra efectivamente que en el año 45 tenían veinte derechos y hoy día tienen cuarenta y cuatro derechos en promedio. ¿Por qué en Chile la Constitución vigente...? Aquí estamos hablando de derechos en general, este estudio dice de derechos. La verdad es que no estamos hablando solo de los derechos sociales; de hecho, la Constitución de Chile, en términos de derecho, este trabajo lo demuestra, es promedio respecto de las otras constituciones.

Hoy día es promedio respecto de lo que tienen las constituciones del resto de los países, así que, más allá de que si se quisiera incorporar más derechos, el punto que traté de hacer aquí es que hay que tener cuidado con simplemente la inflación de derechos, por todas las razones que mencioné, entre otras, por los riesgos fiscales, los riesgos que simplemente no se materialicen y finalmente se termine perdiendo legitimidad.

Respecto de la libertad de elegir, pienso que la libertad de elegir es un concepto fundamental y, por supuesto, no puedo negar que hay en situaciones de mucha vulnerabilidad en donde esa libertad de elegir está restringida.

Creo que la labor de la política pública debiera ser que logremos que se bajen esas restricciones para que todo el mundo tenga libertad de elegir; pero decir -no es lo que usted dijo, Presidenta-, paremos la libertad de elegir, porque hay gente que no tiene libertad de elegir, no creo que sea la respuesta adecuada a la pregunta. La pregunta es cómo hacemos que más gente tenga efectivamente esa libertad de elegir. Y, sí, los derechos sociales evidentemente están muy relacionados con estándares mínimos.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, don Rodrigo Vergara. Agradecemos su exposición y, dado que tenemos tiempo, voy a hacer dos observaciones; el comisionado Flavio Quezada también quiere hacer alguna.

Pero el desarrollo de la libertad, lo saco del texto “Liberalismo en tiempos de cólera”, del exministro de Hacienda, Andrés Velasco.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Presidenta, solo una precisión, lo que pasa es que en la Constitución española existe un título de derechos fundamentales y esos tienen asociados cierto conjunto de garantías y hay otros derechos que no tienen esas garantías, pero que también están en la Constitución, entre los cuales está el derecho de propiedad.

Ahora, solo se explica eso, que no lo hacen otras constituciones, porque España es España, y redactó esto en un contexto bien preciso.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- Señora Presidenta, por su intermedio quería hacer una solicitud. Espero no abusar de la generosidad del profesor Rodrigo Vergara. Él hizo mención a un artículo publicado en la revista del CEP, pido que nos envíe la referencia, por favor, para poder incluirlo en los debates.

-La respuesta a la solicitud del comisionado Alexis Cortés se entrega sin micrófono.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Don Rodrigo Vergara, reiteramos los agradecimientos, y si quisiera acompañarnos en las próximas exposiciones, usted tiene el derecho a elegir.

El señor **RODRIGO VERGARA** (expositor).- Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- En nombre de la Subcomisión, le damos la bienvenida a don Rodrigo Poyanco.

Don Rodrigo Poyanco es académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, es abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; magíster en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y doctor en Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela, de España.

Tiene la palabra, hasta por treinta minutos, el señor Rodrigo Poyanco.

El señor **RODRIGO POYANCO** (expositor).- Señora Presidenta, señores comisionados, señoras comisionadas, señores asesores de los comisionados, muchas gracias por recibirme.

Propongo el siguiente enfoque, ya que la invitación decía formas de materializar los derechos sociales, pero yo creo que hay algunas cosas anteriores a eso que tienen que ver con la cláusula del Estado social que se están proponiendo y que, en mi opinión, influyen justamente en el tema de los derechos sociales. Por eso mi exposición se llama: “El Estado



social y los derechos sociales, las tres alertas”, que se van a basar específicamente en la cláusula que se propone como base institucional.

Son tres cosas que están conectadas y espero que al final se entienda por qué parto así esta exposición.

Ahí está la cláusula, la conocemos, se habla de Estado social y democrático de derecho, se promueve el bien común, se promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones públicas y privadas.

Primera alerta. Se habla del Estado social, pero nadie se ha preocupado de explicar qué es el Estado social y cuáles son las consecuencias finales del Estado social. Normalmente, el Estado social se presenta como la culminación del Estado de derecho, o sea, habría primero un Estado de derecho y, en definitiva, particularmente en Europa, la coronación del Estado de derecho es el Estado social. Pero la verdad es que el Estado social y el Estado de derecho corren de forma paralela. Hasta cierto punto, incluso, hay manifestaciones legales o preconstitucionales del Estado social que aparecen en el siglo XIX. Hay manifestaciones constitucionales alrededor de la Primera Guerra Mundial, y la consolidación de lo que llamamos hoy día el constitucionalismo social se produce con las constituciones de posguerra.

Voy a ir rápido en esto, porque es cultura general.

Karl Loewenstein, y la famosa afirmación: el constitucionalismo social se convierte en el siglo XX en el equipaje estándar del constitucionalismo, y el Estado deja de ser el enemigo al cual temer -el Estado de derecho limitaba el poder del Estado- y pasa a ser el amigo que contribuye al bienestar de la sociedad.

Pero quiero discutir esto. Me voy a permitir corregir a Karl Loewenstein –Rodrigo Poyanco, nadie te conoce-. Pero vamos a tratar de corregir a Karl Loewenstein, no corregirlo en realidad, porque Loewenstein, al final, era un constitucionalista liberal. Lo que quiere decir es lo siguiente, y mucho tiene que ver con el derecho comparado, también, como explicaba el comisionado Flavio Quezada.

En el pensamiento jurídico occidental siempre hay dos formas de entender la Constitución, que se disputan el alma o el entendimiento de lo que es el constitucionalismo, particularmente en Europa. La Constitución, como límite jurídico al poder, una forma de entender el constitucionalismo que viene desde el mundo anglosajón -ya voy a explicar cuándo llega a Europa-, y la Constitución política, como proyecto político y social.

La Constitución como límite al poder es la concepción anglosajona que exige ciertas condiciones básicas que todos conocemos: una ley independiente, una Constitución con valor jurídico, separación de poderes, un guardián judicial de la Constitución, etcétera. En este tipo de constituciones, el bienestar material de la población, a través de la Constitución, es algo secundario o infraconstitucional.

La otra vertiente –no estoy diciendo que sean necesariamente vertientes que se oponen, sino que estoy señalando dos formas de entender la Constitución- es la Constitución como proyecto político y social. El énfasis en que la Constitución es el proyecto o el documento que consagra, de forma solemne, los grandes objetivos que tiene que perseguir la sociedad y, por lo tanto, el gobierno que dirige esa sociedad. Dentro de esas finalidades destaca justamente la creencia o afirmación de que el Estado debe ser el principal responsable del bienestar social y económico de la comunidad. Hay una comparatista, Mary Ann Glendon que dice esta es la característica de todas las constituciones europeo-continenciales. Ella no lo dice, pero se puede desprender que, también, esa característica se ha extendido al pensamiento constitucional latinoamericano como tributario del pensamiento europeo, por razones filosóficas, religiosas, históricas.

Ahora, hay dos tipos de reparos que pueden hacerse a esta idea de la Constitución como el [...] resuelve los problemas sociales, que son uno un poco extrajurídico y el otro tiene un poco más que ver con la filosofía constitucional.



El primero es la efectividad, pero eso lo vamos a postergar algunas diapositivas más adelante.

Desde el punto de vista constitucional, lo único que el Estado social asegura, o sea, de forma segura, es la instalación de servicios públicos de burocracia. En otras palabras, si implica siempre un crecimiento del Estado, implica un crecimiento de las potestades estatales y, dependiendo de su intensidad, la interferencia o incluso la disminución de ciertos derechos, que serían los derechos del constitucionalismo clásico; desde luego, el derecho de propiedad. Aquí, el comisionado Flavio Quezada decía, efectivamente, que en Europa el derecho de propiedad tiene una dimensión mucho menor a la que podría tener, por ejemplo, en el derecho norteamericano o en el derecho chileno.

¡Ojo con esto! En un extremo, el reclamo de lograr la justicia social a través del Estado ha sido plenamente compatible con dictaduras o incluso con sistemas totalitarios. Por ejemplo, la seguridad social de Bismarck. Bismarck aprueba las leyes sociales, las famosas leyes de seguridad social, para aplastar la revolución de los liberales contra el imperio alemán, la España de Franco, la Alemania de Hitler, los estados socialistas, etcétera. Muchos regímenes autoritarios o totalitarios se justifican, o justifican lo que hacen, en nombre de la justicia social.

Maurice Cranston, un jurista de derecho internacional, en la época en que se redactó la Declaración Universal de Derechos Humanos y se redactaron o comenzaron a redactar los pactos de derechos civiles y políticos y el pacto de derechos sociales, decía cómo los países de la Cortina de Hierro luchaban por dar a los derechos sociales el mismo estatuto de los derechos civiles, cosa que lograron. ¿Por qué? Porque ellos decían: “Oiga, ¿cómo que no estamos cumpliendo los derechos humanos si estamos cumpliendo aquí los derechos sociales?”. Entonces, Cranston denunciaba eso, cómo, básicamente, ese es uno de los problemas a nivel teórico que pueden causar los derechos sociales. Aquí no estamos hablando de si las necesidades sociales son o no son importantes. Estamos hablando de otra cosa.

Por todo esto, hay un famoso jurista, Ernst Forsthoff, que a fines de los 50 postula – recordemos que Forsthoff era alemán, él sabía exactamente de lo que estaba hablando; él y otros juristas estaban pensando en el nazismo- que el Estado de derecho y el Estado social son incompatibles a nivel constitucional. Forsthoff decía: “Lo que hay que mantener a nivel constitucional es el Estado de derecho, es decir, las normas que limitan el poder, y el Estado social puede estar en la Constitución, pero su ejecución tiene que ser legal o reglamentaria, para evitar que el Estado social...”, para evitar posibles abusos en nombre del Estado social.

Esto es importante, porque, precisamente, Wolfgang Abendroth termina reconociendo que es el enfoque de Forsthoff el que se impone en el derecho constitucional alemán. Lo que acabo de decir tiene que ver con un punto de vista jurídico. Esto también es jurídico, pero en sentido un poco más mediático, tiene mucho que ver con lo que expuso el profesor Rodrigo Vergara, tiene que ver con el tema material de la materialización del Estado social. La pregunta por responder es si un principio de Estado social o un conjunto de derechos sociales prestacionales consagrados en la Constitución, asegura o no en la práctica el bienestar social de la población. Ese es el objetivo. No es tener o no tener una Constitución de Estado social. El objetivo es solucionar los problemas de injusticia social, desigualdad, etcétera.

El problema es que la calidad del Estado social y la calidad de los derechos sociales -así adelante un poco la exposición- dependen de una serie de elementos extrajurídicos que no pueden ser controlados por una Constitución. Son factores extrajurídicos, por ejemplo, la cultura e historia de un país. Ustedes recordarán este referendo suizo que se hizo hace como dos años, donde el gobierno propone un ingreso mínimo vital y los suizos dicen no. Tocqueville, en el siglo XIX, asombrado decía: “Yo, en Francia, por ejemplo, –él venía de Francia-, si voy caminando por una calle y hay un bache, los vecinos hacen una comisión van a conversar con el alcalde y lo instan a tapar el forado respectivo. En Estados Unidos, dice, vi cómo la gente organizaba una rifa y pavimentaban la calle ellos mismos. Son formas distintas de entender la sociedad, las necesidades sociales. Los recursos presupuestarios, el estado de la economía, la pirámide poblacional. En este momento, el Estado social en Europa está en crisis, entre otras cosas, por la pirámide poblacional. Hay varios países que ya tienen



natalidad negativa. Los avances de la técnica, especialmente en materia de medicina. La probidad, la capacidad de los cuadros funcionarios; no sacamos nada con vivir en Arabia Saudita si nuestros funcionarios son incompetentes o corruptos. La calidad de la clase política y de la legislación, las necesidades cambiantes y contingentes de la sociedad, la alternancia democrática y la libertad política en la sociedad de escoger o alejarse de determinados modelos políticos y sociales. Esa última parte como que nunca está presente en el tema de los derechos sociales; como que hay una forma de solucionar el tema social. ¡Cuidado con eso!

Estos factores extrajurídicos explican que haya constituciones sin Estado social, o sin derechos sociales; que tengan excelentes Estados sociales o excelentes Estados de bienestar, porque estos factores extraconstitucionales se alinean para llegar a ese resultado. Tenemos a Alemania, que no tiene derechos sociales; Inglaterra, que ni siquiera tiene Constitución, al menos como la conocemos nosotros; Suecia, Canadá, etcétera. Y hay países con constituciones políticas repletas de derechos sociales que, sin embargo, los derechos sociales, o son mejorables o inexistentes: América Latina, incluido Haití -les recomiendo leer la Constitución haitiana, que señala que el Estado garantizará un sistema de salud, etcétera-, los mismos Estados de Europa, en este momento. Hemos visto en las noticias lo que está pasando en Francia. El gobierno se ve obligado a subir la edad de jubilación porque se está quedando sin dinero por la economía, por la pirámide poblacional y se arma la revolución.

La preeminencia -esto que voy a decir ahora es discutible- de lo extraconstitucional sobre lo constitucional explica, en mi opinión, que el Estado subsidiario chileno no haya impedido el alto nivel de vida chileno, al menos en comparación con el estándar latinoamericano. Esto no lo digo yo, sino los dos millones de inmigrantes que están llegando a Chile en este momento, que vienen de Estados sociales. Todas las personas vienen de Estados sociales y vienen a meterse aquí al infierno neoliberal. Por lo demás, debe recordarse que el Estado subsidiario no es incompatible con la intervención del Estado, cosa que desarrollaré después.

Entonces, la pregunta que hay que hacerse -esta pregunta la hago como constitucionalista, no como político- es si la lucha por el Estado social es la lucha por la justicia social o es la lucha por un modelo socioeconómico con independencia de resultado de ese modelo en la economía, en la sociedad, en la justicia.

De cualquier manera, este conjunto de factores: el factor de la filosofía constitucional, el factor relativo a la materialidad del Estado social, explican que en una mayoría de constituciones europeas y países que siguen su tradición, incluyendo Latinoamérica, las cláusulas de Estado social o igualdad material, así como los derechos sociales estén jurídicamente desactivadas. La ley fundamental alemana carece de derechos sociales. El principio de Estado social tiene valor interpretativo. La Constitución política española -algo se habló recién- tiene derechos sociales, pero desactivados. Artículo 53, punto 2.

La Constitución brasileña establece que el derecho a la salud se llevará adelante mediante políticas. La Constitución política italiana desde 2014 establece una norma de equilibrio presupuestario, pensando expresamente en la sentencia de los jueces. Los jueces italianos han sido terribles en materia de activismo judicial, y numerosas constituciones -esta última forma, por ejemplo, pasa en Chile- reservan las acciones constitucionales directas solo a los derechos de primera generación, es otra forma de decir exactamente lo mismo: los derechos sociales. Una aclaración: cuando hablo de derechos sociales, estoy hablando de derechos sociales prestacionales, que son los que tienen que ver con las demandas sociales. Los derechos sociales negativos funcionan y se ejecutan igual que los derechos de primera generación. Me parece que no hay problema al respecto.

Entonces -aquí hay un detalle que no puse-, la evolución, la real evolución en el constitucionalismo europeo continental no se ha producido hacia el Estado social, porque el Estado social existía desde el siglo XIX. La evolución se ha producido hacia una Constitución política, jurídicamente vinculante, que limita el poder del Estado.



¿Por qué estoy diciendo esto? Porque ese es el sentido de una Constitución. El sentido de una Constitución, aquello en donde puede funcionar, es en la limitación del poder del Estado, más que en la consagración de un determinado modelo económico y social. De hecho, Alemania elimina los derechos sociales de su Constitución, específicamente porque los juristas, los constitucionalistas alemanes dijeron expresamente: “Los derechos sociales de la Constitución de Weimar contribuyeron a la disolución del sentido jurídico de la Constitución, lo que es facilitó la llegada de Hitler al poder”.

En estas condiciones, un Estado social sometido a derecho, no impide la alternancia democrática, no pone en peligro los derechos humanos, al menos en su contenido esencial, y tampoco impide la variabilidad de políticas sociales.

Este sería el resumen. En un Estado social de derecho serio, o sea, europeo, la constitución política se preocupa fundamentalmente de limitar el poder. Cualquier modelo económico social que consagre la carta fundamental está subordinado al Estado de derecho.

El principio de Estado social tiene un valor meramente interpretativo y los derechos sociales, los prestacionales, son exigibles solo cuando se dictan las políticas, es decir, vía leyes o vía reglamento, no antes de eso.

El modelo económico y social no puede afectar la libertad de derecho de todas las personas, la alternancia democrática o la variabilidad de las políticas sociales. En lo político social, el éxito material del Estado social depende de factores que no pueden ser controlados por una constitución política.

Chile es un Estado social y democrático de derecho; entonces, ¿cuál es la diferencia con el principio de subsidiariedad? Esto también hay que tenerlo presente. Tengamos presente una cosa: el constitucionalismo liberal clásico y el Estado social no se diferencian tanto porque los supuestos filosóficos son lo mismo. Los presupuestos filosóficos son que en una sociedad determinada solamente hay dos factores: el individuo aislado y el Estado. Por lo tanto, el constitucionalismo liberal le da chipe libre al individuo, el Estado social dice no, el Estado se preocupará de esto.

Lo que hace el principio de subsidiariedad es romper ese binomio y decirnos, como pasaba en el derecho clásico, medieval y en otros lugares, que entre el Estado y el individuo aislado están todas las formas sociales, que también tienen un papel en el desarrollo integral del ser humano; desde luego, en el bienestar material. Desde luego, esto hace que este principio, en la Constitución del 80, proteja a las personas, a las familias, a los grupos intermedios; desde luego, también a los grupos intermedios que desarrollan funciones sociales, sea con fines de lucro o de manera gratuita.

Por esa razón -esto es superimportante- la importancia del principio de subsidiariedad excede con mucho el bienestar material y económico de la población, a diferencia de lo que pasa con el Estado social. El Estado social apunta al bienestar económico de la población, y el principio de subsidiariedad apunta y tiene efectos al respecto, pero no es solo eso.

Por ejemplo, ha permitido demostrar que, en algunos puntos, al menos, los entes privados atienden mejor algunas necesidades sociales que los entes públicos; también ha permitido -esto se dice poco- reservar y focalizar la intervención del Estado y sus recursos a aquellas situaciones en las cuales la sociedad no puede intervenir. El Estado social, por ejemplo, por definición, es universal. Funciona respecto de ricos y funciona respecto de pobres, lo cual, en una sociedad europea, no es tan importante; pero en América Latina -en Brasil y en Colombia- se ha demostrado cómo el Estado social favorece fundamentalmente a los ricos, que era lo que pasaba en Chile hasta el año 70. Se acuerdan ustedes, por ejemplo, de cuando se hablaba que la educación universitaria es gratuita, la educación gratuita, la salud gratuita, pero ¿quiénes egresaban de la universidad en los años 60 y 70?: la clase alta. Es una opinión.

Pero el principal objetivo de la subsidiariedad es fortalecer a la sociedad frente al Estado, una sociedad autónoma, libre, responsable; evitar el control de la sociedad y las personas, a través del control de sus necesidades económicas o su educación. Una sociedad libre e independiente es menos susceptible de ser sometida a un sistema totalitario.



Quiero preguntar acá quién se levantó contra la nueva Constitución: ¿fueron los partidos políticos o las instituciones? Sí, pero principalmente fue la gente. Jaime Guzmán 15 y Fernando Atria 0. Jaime Guzman quería esto: una sociedad libre, responsable, independiente, fuerte.

Ahora, el Estado subsidiario no se opone, nunca se ha opuesto, a políticas sociales de cargo estatal y de alta calidad; a lo que se opone el principio de subsidiariedad es al monopolio arbitrario o forzoso del Estado en materias sociales. Esto es superimportante entenderlo para contraponerlo con lo que se quiere buscar en el Estado social. Y el principio de subsidiariedad tampoco se opone a la alternancia entre modelos políticos, más o menos estatistas, más de izquierda o más de derecha.

¿Dónde, entonces, está la diferencia real entre un principio de subsidiariedad -lo que tenemos ahora- y un Estado social? La primera diferencia -esto lo digo particularmente por lo que dice la frase-: me da la impresión, no hay acta lamentablemente hasta donde entiendo de estos puntos, de estas bases institucionales.

Las personas que dicen: por favor, incluya en este párrafo la frase que señala que los servicios sociales serán provistos por instituciones públicas y privadas. Quiero despejar una confusión que podría derivar de ahí. En el Estado social también hay proveedor privado; por lo tanto, esa frase no impide la instalación de un Estado social estándar en Chile. La diferencia está en que, en un Estado social, los proveedores privados están plenamente controlados por el Estado, o sea, la diferencia no es que no haya proveedores privados, porque evidentemente en Alemania o Italia hay proveedores privados y hay empresas de seguros y todo, el tema es que esos proveedores, si intervienen en lo social, están totalmente controlados por el Estado.

El Estado capta las cotizaciones, el Estado distribuye las cotizaciones, y aquellos privados que quieren intervenir en esa materia se subordinan a lo que el Estado les diga: financiamiento y reglas de aplicación.

Y aquel que quiera escapar de este esquema, aquel que diga que no le gusta la salud o educación ofrecida por el Estado social, tiene que privatizarse, seguro.

Dependiendo de su intensidad, el Estado social afecta hasta cierto punto la alternancia democrática entre distintos modelos económicos sociales legítimos. Esto me preocupa particularmente, sobre todo por lo que pasó con la nueva Constitución. Sería bueno preguntarse hasta qué punto algunos juristas -ninguno de los que está acá, por si acaso-, al pensar en un Estado social, están pensando también en un modelo económico constitucionalizado e inamovible.

Insisto, un Estado social a la europea, es decir, con un Estado de derecho pleno que controla al Estado social, mundialmente esto no tiene ningún problema. Gobierna la derecha, gobierna la izquierda, hay privatizaciones, se disminuyen los beneficios, se aumentan los beneficios; pero ¡cuidado!, porque siempre el Estado social necesita avanzar sobre los derechos, aunque sea en un grado mínimo. Desaparece la focalización del gasto, lo que les dije antes. Ahora, esto es la letra de, también es susceptible de cambios políticos. A lo mejor, habrá un sistema para evitar esto, no lo sé porque soy abogado y no economista. Puede ser.

Desaparece, desde luego, la propiedad de toda clase de cotizaciones y contribuciones al sistema estatal. Las cotizaciones son captadas, acumuladas y administradas por el Estado, entran a un fondo fiscal común.

¿Por qué estoy diciendo todo esto? Porque la base institucional en estudio no asegura la presencia de un sector privado independiente que preste servicios sociales en igualdad de condiciones con el Estado. Solo asegura la presencia de prestadores privados, pero esto no es novedad en el Estado social.

Lo único que asegura la base institucional es que el Estado se hará cargo de la prestación de servicios sociales, sea directa o indirectamente. Con “indirectamente” me refiero a que es a través de privados que se sumen a este esfuerzo.

La única manera de asegurar bien lo que actualmente existe -insisto en que no digo que esto sea lo que haya que hacer; la decisión del diseño al final no es jurídica, sino política-,



pero para aquellos que querían, a través de la frase: “asegurar algo parecido a lo que tenemos ahora”, la única manera de hacerlo es, primero, asegurar, de forma expresa, un principio de subsidiariedad o la protección de los cuerpos intermedios con una fuerza equivalente a la del Estado social, y la mantención de garantías para proteger la libertad de derechos que complementan y aseguran la actuación de los particulares en materias sociales; es decir, libertad de elección de sistema de salud, libertad de enseñanza, libertad de emprendimiento, libertad de conciencia, etcétera, porque, de lo contrario, vamos a entrar a un Estado social al uso. Esto tiene que ver con el Estado social. Primera alerta.

Segunda alerta: los derechos sociales y su aplicación progresiva. Los derechos sociales prestacionales tienen conocidos problemas de justiciabilidad directa. El tema no es que sean justiciables, tampoco es que sean o no importantes. El tema es que, para hacerlo de manera apropiada, requieren desarrollo infraconstitucional, básicamente por su dependencia de cuestiones técnicas, presupuestarias e ideológicas. Algo de esto se planteó en la exposición del académico que me antecedió.

Esto ha sido reconocido de forma anónima por tribunales constitucionales y superiores europeos y -¡oh, sorpresa! latinoamericanos. Hay que reconocer que en Latinoamérica esta jurisprudencia ya está un poco demodé, pero en algún momento lo dijeron Alemania, Italia, Portugal, España. Voy a dejar esta parte de la presentación abierta para efectos de la posterior revisión.

A continuación, tenemos algunas sentencias que son bastante antiguas, en realidad: Brasil, Colombia, Perú, donde se va reconociendo que los derechos sociales están sujetos a decisión política.

Si tenemos en cuenta esto, la misma base constitucional dice que Chile es un Estado social que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas.

Por lo tanto, ustedes saben que esto es como los poemas. Cada persona lee lo que quiere leer. En consecuencia, esta progresividad, así como el límite de responsabilidad fiscal, aparentemente estaría reconociendo esta dificultad de ejecución de los derechos sociales.

El problema es que, en la doctrina de jurisprudencia latinoamericana, la palabra “progresividad” tiene al menos tres sentidos, y son contradictorios. El primer sentido, en el que me imagino que algunos pensaron cuando pusieron esta palabra, es el tradicional - artículo 2.1 Pidesc-, que dice, efectivamente, que es un límite la exigibilidad de los derechos y que los derechos sociales se exigirán progresivamente; es decir, en la medida de los recursos disponibles.

Pero además hay otro sentido, que está imponiéndose a la jurisprudencia latinoamericana: el sentido positivo. Se plantea que los derechos sociales serán exigidos progresivamente, de manera que el Estado está obligado a avanzar, con tanta velocidad como pueda, sobre la base de los recursos disponibles.

Un tercer sentido es la no regresividad -Brasil, Portugal, Colombia-, que significa básicamente la congelación de los derechos sociales; es decir, una vez que el Estado otorga un derecho no se puede quitar, porque se violaría la no regresividad. Aquí presento algunas sentencias de la Corte Interamericana donde aparecen estos sentidos.

El problema es que, si aplicamos los sentidos 2 y 3 de la progresividad, el principio de responsabilidad fiscal queda en papel mojado por dos razones: -entre paréntesis, todo esto que estoy diciendo son alertas para que los comisionados después deliberen acerca de formas de poder contener estos efectos o estos posibles efectos- primero, porque la responsabilidad fiscal es una política de libre decisión del gobierno de turno, a menos que creamos que la Constitución también puede determinar las políticas fiscales de antemano.

¿Qué tal si un gobierno escoge una política de déficit, por ejemplo, legítimamente? Pido disculpas al profesor Rodrigo Vergara. No sé de economía, pero supongamos que -no sé si lo digo bien, profesor- un gobierno dice: “En este momento tenemos muchas necesidades sociales, así que vamos a establecer un déficit para este año de un 5 por ciento.”. Eso es responsabilidad fiscal, ¿o no? Sí, porque es una política.

A propósito de esto, el éxito de disposiciones que determinan mínimos o máximos en el gasto de recursos para prestaciones sociales tiene un cumplimiento muy discutible. Por ejemplo, Brasil -artículo 198.2- destina un porcentaje del ejercicio fiscal a los derechos en materia de salud. Lo mismo pasa en educación.



La Constitución política de 1925 dice que deberá destinarse una cantidad de dinero suficiente para el Servicio Nacional de Salud. ¿Cuánto es “suficiente”?

La segunda -y aquí hago alusión a mi trabajo de tesis doctoral; tengo un libro al respecto que está publicado en Tirant lo Blanch-, la doctrina y la jurisprudencia latinoamericana han desarrollado una serie de técnicas para evadir los problemas de justiciabilidad en los derechos sociales.

O sea, la expresión no es “la excepción confirma la regla”, pero es como que los jueces y los autores, sabiendo que los derechos sociales no pueden ser directamente exigibles, han inventado una serie de figuras y técnicas para llevar adelante esa justiciabilidad. Las menciono. Las podemos discutir en el momento de la conversación para abreviar. La invisibilidad de los derechos sociales, el mínimo vital, el núcleo esencial de los derechos sociales, la progresividad y la no regresividad -lo que acabo de mencionar-, la reinterpretación de los derechos clásicos en calidad de prestacional -lo que está haciendo la Corte Suprema con el derecho a la salud y el derecho a la vida-, y el uso intensivo del *soft law* internacional en materia de derechos sociales.

Destaco que todas estas técnicas nacieron en el contexto de otros Estados sociales latinoamericanos. Consagrar un Estado social en Chile tal vez sea abrir la puerta a esas técnicas también en Chile. Ahora, claro, ustedes dirán “pero si la Corte Suprema ya lo está haciendo”. Sí, es cierto. Esa es una muestra más de que eso es activismo judicial puro y duro, porque esa es una técnica que tampoco cabe propiamente en un Estado social, pero, por último, uno dice: “De acuerdo, si hay un principio de Estado social de otras constituciones, que la Constitución empiece a repartir beneficios sociales, bueno, por último, hay un principio”, pero aquí ni siquiera es eso.

Como forma de intentar detener esta avalancha jurisprudencial, en el derecho comparado han existido reformas constitucionales que no han tenido mucho éxito en asegurar la responsabilidad fiscal. En Colombia, en 2011, se creó el incidente de impacto fiscal, que consiste en que, por ejemplo, cuando un juez dicta una sentencia condenatoria contra el Estado, que tenga un efecto fiscal muy grande, el procurador general de la nación, los ministros, etcétera, pueden pedir una audiencia ante la Corte Constitucional para decir: “Mire, esta sentencia nos va a reventar el presupuesto en materia de vivienda, así que, por favor...”.

En Italia -esto lo mencioné ya- se hace una reforma a la Constitución mediante la ley 2012, que modifica el artículo 81. Se plantea que el Estado asegurará el equilibrio entre los ingresos y gastos del propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico.

¿Cuál es el problema de estas disposiciones, y por eso tienen tan poco éxito?: quienes las aplican, es decir, los propios jueces, y los jueces dicen que estas disposiciones se aplican al legislador y a la administración, no a ellos mismos, que son los intérpretes de la Constitución. Esto lo dice mucho el juez italiano.

Por lo tanto, es probable que la ejecución progresiva de los derechos sociales termine siendo una invitación a los jueces a profundizar su deriva activista en esta materia.

Tercera y última alerta: ¿Qué hace la palabra “democrático” en esta cláusula, si nosotros ya somos un Estado democrático? No conozco estudios comparados al respecto, pero no creo que estemos peor que otros países de Latinoamérica. ¿Cuál es el sentido de poner Estado social y democrático?

El problema puede surgir de cómo se entiende la palabra “democracia”, y esta es una disquisición un poco más fina, pero para efectos de la exposición lo puse así. La norteamericana; la forma roussoniana, que fue propia de casi todas las revoluciones, partiendo por la francesa, y que estaba presente en el proyecto de nueva Constitución.

La concepción democrática habla de la tiranía de la mayoría, de que -por lo tanto- la democracia tiene que ser controlada, y ahí tenemos constituciones fuertes, principios de supremacía constitucional, etcétera.

La concepción roussoniana, en cambio, es la concepción de que nada puede oponerse a la voluntad del pueblo; por lo tanto, debemos tener un parlamento unicameral, no tiene que haber juez de la Constitución, etcétera. Por eso digo que esa concepción estaba, de una u otra manera, en la nueva Constitución.



La pregunta es: cuando se dice que el Estado social tiene que ser social y democrático, ¿se está sugiriendo de alguna manera que las políticas sociales no pueden tener ningún obstáculo? ¿Se está diciendo eso?

Planteo esa pregunta: ¿Por qué decir que el Estado social es democrático, si ya somos una democracia? ¿Cuál es el sentido de poner lo democrático al lado de lo social?

Esta es una alerta, porque fuerzas políticas pueden decir: “Oiga, el Estado es social y democrático; por lo tanto, no me venga acá con límites constitucionales. El pueblo ha pedido que...”.

Todo esto que estoy diciendo tiene que ver con lo siguiente: no estamos en una discusión en el aire, teórica, que se produjo, no sé, por el año 2010 o en 2015, cuando más o menos todos los constitucionalistas de este país pensaban que una Constitución era más o menos lo mismo.

Estamos después del 4 de septiembre, estamos después del 18 de octubre, estamos después de la propuesta de nueva Constitución.

Lo que me complica de todo esto es, primero, recordar que el principio de subsidiariedad no impide tener servicios públicos de calidad ni dificulta la alternancia democrática.

Segundo, la experiencia comparada europea, latinoamericana e incluso la chilena - Constitución de 1925- muestran que el acierto de que el Estado y solo el Estado satisface las necesidades sociales, no puede asegurarse -no digo que sea bueno o malo; tengo mi opinión, pero es personal- desde lo constitucional.

Lo que voy a plantear a continuación es absolutamente opinable y subjetivo, me pueden hacer pedazos si quieren. Una consagración inmoderada del Estado social arriesga la mantención de la independencia personal y económica, que fue lo que derrotó al anterior proceso constitucional, fruto del principio de subsidiariedad.

Además, me preocupa que una disposición constitucional de este tipo impida la alternancia democrática y la siempre renovada y novedosa búsqueda política y técnica de nuevas soluciones a la injusticia social, porque esa es la ventaja de entregarle lo social no a la Constitución, sino a la ley y al reglamento, ya que estos evolucionan, se pueden modificar, actualizar.

Desde luego, los políticos y la política se puedan equivocar, pero la función de una Constitución no es establecer las mejores políticas sociales; la función de una Constitución es que las políticas sociales, buenas o malas, no vulneren los derechos de las personas y otros principios constitucionales básicos.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, profesor Poyanco. Agradecemos su detallada exposición que, sin duda, activará el debate interno. Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- Señora Presidenta, por su intermedio agradezco la exposición de don Rodrigo Poyanco, que fue muy provocadora, en el buen sentido la palabra, en el sentido de provocar debate.

Quiero detenerme en algunas afirmaciones para hacer también contrapreguntas.

En el inicio de la exposición se notaba la compatibilidad entre formas de Estado autoritario y fines de justicia social, y remarco esto, a propósito de la preocupación que manifestó en su exposición, respecto de qué significa el Estado social y democrático de derecho.

Yo no entiendo la definición de “democrático” en el sentido que está esbozando. De hecho, creo que hay que comprender el Estado social siempre al lado y de manera simultánea, con un Estado de derecho que respeta las libertades, que lucha contra la arbitrariedad y, también, en un contexto de democracia, donde son las mayorías las que van definiendo los cursos a los que esas sociedades se dirigen.

En ese marco, ¿conoce algún tipo de compatibilidad entre Estados autoritarios y Estado social y democrático de derecho? Que, creo, es el modo como tenemos que abordarlo en esta discusión.

A propósito de los factores extraconstitucionales y extrajurídicos, que limitan la posibilidad de implementación de los Estados sociales, quisiera hacer la pregunta, a propósito de los otros componentes del Estado, como el Estado de derecho.



¿Considera que los factores extraconstitucionales y extrajurídicos inciden en la posibilidad de implementar el Estado de derecho? ¿Eso no nos llevaría a hacer un cuestionamiento similar al que se esbozaba en la exposición? Lo digo tomando en consideración nuestra propia historia.

La Constitución de 1925 no impidió que cayéramos en un régimen autoritario; es más, ese mismo régimen autoritario estableció una Constitución que también buscaba resguardar un Estado de derecho. Por lo tanto, uno podría seguir ahí la misma lógica de cuestionamiento que se esbozó.

Con respecto a la inquietud de si acaso el Estado social no plasmaba una noción ideológica, un proyecto en particular, un Estado social guzmaniano, por así decirlo, es decir, aunque tus adversarios lleguen al poder, igual tienen que conducirse con las políticas que otro sector pensaría.

En ese sentido, las constituciones liberales, que son las que han consagrado más fuertemente el Estado de derecho, ¿no serían también una forma de plasmar una visión -absolutamente legítima- en las constituciones?

Al respecto, quiero aprovechar de reivindicar la tradición latinoamericana constitucional, toda vez que las constituciones latinoamericanas han permitido avanzar en la construcción de la misma noción de Estado social, y ahí, es cierto la importancia que tienen las constituciones de posguerra, pero, por ejemplo, la Constitución mexicana representa probablemente un influencia; no es solo unidireccional la influencia de tradiciones constitucionales, también tenemos capacidad de influir y contribuir con esas discusiones.

Por último, hago una precisión respecto de la afirmación de que la consagración de derechos universales en Brasil, particularmente, en educación y salud, ha beneficiado únicamente a los ricos.

Quiero matizar esa afirmación, ya que, por lo menos la literatura que yo conozco, ha planteado que, si bien en un determinado momento fue una cuestión social muy relevante, sobre todo, en educación superior, la gratuidad, en la medida en que eran los sectores más aventajados los que llegaban a la universidad, y, en algún momento, se planteó restringir el carácter universal, la solución que encontraron los brasileños; en particular, lo que contribuyó el movimiento estudiantil, fue incluir políticas de acción afirmativa que, según los trabajos de Flavio Carvalhaes, que es un gran investigador de la Universidad Federal de Río de Janeiro, han demostrado que esa frase sobre la universalidad de la educación superior no beneficia únicamente a los ricos, sino que ha habido un aumento consistente de la diversidad social al interior de esa universidad.

Con respecto a la salud, quiero reivindicar la importancia del Sistema Único de Salud, particularmente, en un país tropical, donde hay epidemias por enfermedades tropicales, como el dengue, y donde la existencia de un sistema universal al que todos pueden acceder tiene externalidades positivas, pero, sobre todo, impacto directo en toda la población.

Fui a vivir a Brasil en plena epidemia de dengue y era un problema para quienes tenían seguro de salud y quienes tenían que optar por la atención privada, porque no había como el *know-how* en el sector privado para atender este tipo de enfermedades hemorrágicas. Sea como sea, ellos tenían la opción de, eventualmente, ir al sector público para atenderse.

Durante el covid-19 fue muy importante contar con un sistema universal de salud, en un contexto donde había un presidente particular, negacionista respecto del efecto de la vacuna. ¡Ni hablar de la importancia del sistema de vacunación universal brasileño y sus externalidades positivas, y de cómo también beneficia a toda la población y no solo un sector!

Ahí recomiendo los trabajos de Ligia Bahia, también de la Universidad Federal de Río Janeiro, respecto de esta materia.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Gracias comisionado.

Antes de continuar con el ciclo de preguntas, damos la bienvenida a don Dante Contreras.

Atendidos los tiempos que habíamos comprometido en cuanto a una cierta calendarización y horario, les pido que nos ajustemos a las preguntas que le queremos formular al expositor.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.



El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Señora Presidenta, por su intermedio agradezco al profesor Poyanco por haber venido a esta sesión y por haberse dado el tiempo de exponernos sus ideas.

Pido disculpas desde ya, señora Presidenta, pues no haré una pregunta en esta intervención, sino que quiero aprovechar esta oportunidad para plantear un debate que ha estado vivo en la sociedad chilena, a propósito de lo que aquí se ha planteado, que es el tema de la subsidiariedad, y creo que es una buena oportunidad para ser claros sobre esta materia, respecto de mi posición.

El profesor Poyanco bordeó, en su teoría del campo jurídico, que una de las características de los operadores jurídicos es que utilizan un lenguaje propio y, en esas dimensiones, es un lenguaje de despersonalización, es decir, uno no habla con términos como “Yo pienso que...”, “Yo creo que...” o incluso “Yo quiero que...” “...la norma diga esto...” o “...la norma dice exactamente...”, etcétera.

A propósito de lo que plantea, es importante tenerlo presente, porque la norma nunca es algo transparente. Sé que esto puede parecer muy abstracto, pero es importante para este punto. Nunca es transparente. Uno siempre tiene anteojos con los que los mira, porque, evidentemente, si alguien lee, por ejemplo -acá se menciona hasta el derecho medieval-, alguien que viene del tiempo medieval, época en la que no existía derecho subjetivo, le será incomprensible nuestra forma de pensar jurídica.

Asimismo, si vamos, por ejemplo, a países del África subsahariana -y esto está documentado en literatura-, también es incomprensible la forma de cómo nosotros entendemos las relaciones familiares, porque ahí tienen un contexto de derecho de familia que es completamente distinto.

Entonces, ¿cuál es el punto respecto de esta construcción doctrinal que se ha hecho del texto vigente, en referencia a ciertas normas? Y en esto quiero ser claro, pues leí algunas exposiciones y vi la presentación de la Subcomisión 3, lo que se ha entendido en Chile por subsidiariedad es, a mi juicio, incompatible con una de las bases de este proceso, que es el Estado social.

Ahora, yo no descarto, tal como se sigue de la exposición que nos hizo el profesor Poyanco, y empatizo con ello, que para ciertas visiones respecto de lo que se entiende por esa noción hay cosas valiosas sobre el ser humano, la sociedad, el Estado, que, incluso, hacen resaltar ciertos miedos o riesgos, como para ocupar una expresión de la exposición de hoy. Por lo mismo, no seré yo quien ponga mis lentes a otros para ver cómo llamar o denominar este problema. No creo que esa sea una de las tareas que podamos hacer en tres meses, pero sí creo -aquí me salgo de una discusión conceptual, si usted quiere, sobre qué es la subsidiariedad en filosofía, sobre qué es la subsidiariedad en sí y como efectivamente eso que es, un ente en sí, en Chile se ha interpretado de una manera distinta o se ha tergiversado, como han planteado algunos autores y como se planteó en la Subcomisión 3- que es clave para esta discusión y para lo que va a quedar de registro posteriormente en la historia de nuestro trabajo, la práctica institucionalizada que a esa noción se ha hecho. Yo no entraré en la discusión conceptual, pero sí me interesa la discusión nocional.

¿Qué quiero decir que la discusión nocional? Perdón que me escape un poco a teoría.

En el campo jurídico chileno hay una expresión, la subsidiariedad, que tiene asociados efectos institucionalizados -aquí nos han mencionado harta jurisprudencia, etcétera- que cuando un juez lee eso, con sus lentes de juez, de jurista, situado en el Chile de hoy, no lo lee transparentemente, sino que lo lee con todas sus lecturas anteriores y como le enseñaron en la universidad, etcétera; es decir, viene con toda una episteme más teórico, con la cual lee el texto. Entonces, ese es el gran peligro y por lo cual creo que esto hay que tomarlo con la mayor seriedad, porque quien lea el texto que, espero, nuestro trabajo sea exitoso, terminemos entregando al Consejo, tanto este como el operador jurídico el día de mañana, si entra en vigencia, no lo va a leer, quizá, como nosotros, sino que lo va a leer como en la cultura jurídica chilena se entiende y, lo que no es menor, tendrá los efectos jurídicos institucionalizados que la cultura jurídica, en el campo jurídico chileno hoy en día, normalmente se aplica.

Eso está estudiado, a propósito... Bueno, se lo puedo compartir al resto, porque sé que lo compartí con la Presidenta y con el comisionado Alexis Cortés, lo que se llama el problema del interconstitucionalismo.



He estudiado en teoría socio-legal que un texto redactado hoy -es clave en los procesos de cambio constitucional-, con solo las gafas que se utilizan, es leído con las categorías jurídicas anteriores; es decir, el universo mental que se le construye, lo que a uno le enseñan en la Facultad de Derecho, es lo que configura cómo se entiende, y, por lo mismo, creo que es tan importante tomarse en serio el tema de la discusión sobre la subsidiariedad, porque si es que llegase a quedar como aquí se ha propuesto explícito, por ejemplo, en la Constitución -hoy no lo está-, ¿cómo creen que va a ser leído? Tal y como ha sido interpretado, operado, con efectos institucionalizados en nuestro país hasta el día de hoy.

Presidenta, agradezco la oportunidad de explicitar mi opinión en este tema, a propósito de la exposición que aquí se ha hecho y el tiempo que se nos dio.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Quezada.

Tiene la palabra la comisionada Bettina Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- Sí, muchas gracias a la exposición del profesor Poyanco. Sin ser abogada, fue muy rápida, así que agradezco que quede el *PowerPoint* para revisarlo una vez más, porque hubo muchos conceptos.

Al respecto, creo que es importante también la reflexión que acá se ha planteado respecto de la definición de Estado social, el tema de subsidiariedad, que ha sido también largamente abordado por la Subcomisión 3, con distintos abogados, juristas, profesores con miradas y con conclusiones distintas.

Sé que el lenguaje en las leyes y en la Constitución es relevante; pero, al final, lo que importa es que cómo llegamos mejor a dar soluciones a los problemas de la gente y no enfrascándonos en discusiones si lo social es o no compatible con lo subsidiario, sino no olvidarnos que, al final, la supremacía de las decisiones tiene que estar en la persona. La persona, finalmente, es la que construye su destino y no es la mirada de un burócrata u otro burócrata sobre las decisiones que tiene que tomar esa persona.

Entonces, yo creo que en ese marco se entregaron muchos elementos. Yo sé que ha sido parte de la discusión que hoy día la palabra subsidiariedad le han dado interpretaciones y contenidos distintos; algunos, la han planteado como la ausencia absoluta del Estado; otros, como la colaboración, y otros, como la responsabilidad de la persona, ¿cuál es el rol del Estado, etcétera. Pero creo que, al final del día, más allá de las discusiones semánticas, no nos olvidemos que detrás de eso están las personas a las que hay que darles soluciones y no nos quedemos enfrascados en discusiones importantes, sin duda, pero que hoy día en un contexto constitucional es cómo construimos un texto constitucional que abre posibilidades, que da libertades y que fortalece las libertades de las personas, para que ellas también sean parte de la construcción de su destino.

Así que muchas gracias al profesor Poyanco; estaré muy agradecida si deja la presentación, porque yo creo que hay mucho material, más allá de lo que se vio rápidamente.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Tengo una pequeña precisión, a propósito del principio de subsidiariedad y recogiendo, de alguna manera -no colocándome los lentes del comisionado Quezada-, pero sí recogiendo sus palabras que, en definitiva, traducimos, aplicamos e interpretamos estos denominados principios, de acuerdo con nuestra propia tradición.

En ese sentido, leyendo distintos textos y, en general, por economistas más bien liberales, que explican, de una u otra manera, este origen del principio de subsidiariedad desde la tradición de la Iglesia Católica, pero que, al final, en la forma como la fuimos entendiendo en la década de los 80, a partir del desarrollo de pensamiento, particularmente de los Chicago Boys, para colocarle un nombre, la van vinculando con cierta hostilidad a la participación del Estado y buscamos un Estado mínimo. Como que la libertad es una consecuencia de la no intervención. Entonces, se fue desnaturalizando y es efectivamente la manera como la fuimos entendiendo, y por eso me provocó su presentación.



Quería hacerle ese comentario, y agradezco mucho, porque hay que leerla y releerla. Pero como que seguí pensando, más allá de las alertas, que, en sociedades como las nuestras, con las desigualdades persistentes y estructurales, el Estado social es efectivamente un pacto de valores y principios de un modelo, más allá que una Constitución solo deba controlar jurídicamente el poder estatal.

Eso, profesor Poyanco.

Tiene la palabra el comisionado Teodoro Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Presidenta, por su intermedio, agradezco al profesor Poyanco. Creo que golpeó el barco y se zamarrearon las visiones.

Quiero rescatar dos ideas que se han repetido en esta charla o conferencia de quien nos acompañó con anterioridad; y es que el Estado social, en definitiva, se hace cargo de situaciones carenciales; es un Estado que brinda servicios, personalmente, o a través de expósitas personas o de otros organismos, y ese otorgamiento de condiciones básicas tiene por objeto incrementar o permitir un mejor ejercicio de las libertades fundamentales.

Planteo esto, porque un Estado social no es necesariamente un Estado empresario. ¿Está bien? Y como no es necesariamente un Estado empresario, no tenemos que confundir los instrumentos de las estructuras, y creo que hay momentos en que no miramos el derecho y el acceso al mismo, sino que estamos más bien disputando o discutiendo el modelo y las estructuras.

Así como hoy día no hay un modelo único de desarrollo consagrado en la Constitución, no podemos deducir del Estado social un modelo único de desarrollo que se imponga en la Constitución. Esa es una fórmula abierta, pero circunscrita, sin lugar a dudas, por los derechos y deberes fundamentales, es decir, es una fórmula abierta dentro de una estructura democrática de derechos, basado en derechos y libertades fundamentales.

Entonces, yo entiendo que los derechos individuales colectivamente mirados constituyen un orden objetivo que orienta el acontecer de la política y de los poderes del Estado, pero no podemos deducir que, si hoy día no hay un orden económico prefijado, el Estado social nos conlleva necesariamente a eso.

Esa sería mi prevención, señora Presidenta.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Ribera.

Tiene la palabra el profesor Poyanco, hasta por cinco minutos, para responder a las inquietudes y a las reflexiones que hemos compartido con usted.

El señor **RODRIGO POYANCO** (expositor).- Muchas gracias, señora Presidenta.

Para el comisionado Alexis Cortés. En razón del tiempo, voy a escoger lo que me parece esencial de lo que usted preguntó.

La compatibilidad entre el Estado social y un Estado democrático, o un Estado autoritario, o un Estado totalitario, fíjese que hay una curiosísima correlación entre el nacimiento del Estado social y la aparición de movimientos que podríamos llamar como anticonstitucionales. Ya mencioné la Ley de Bismarck.

La Constitución mexicana, de 1917, dio lugar a lo que Vargas Llosa llamaba “la dictadura perfecta”. Setenta años de una Constitución que supuestamente es una de las constituciones señeras o primarias en materia de derechos sociales, pero que básicamente era una dictadura.

La constitución de Weimar, de 1919, terminó en Hitler, y en parte eso sucede porque la Constitución de Weimar era una ensalada de reivindicaciones que disolvía el sentido limitativo de esta Constitución, y es por eso que los alemanes -como ya dije- sacan los derechos sociales de la Ley Fundamental.

La Constitución española, de 1931, que también se presenta como otro hito del constitucionalismo social, termina en la guerra civil.

La Constitución de 1925 no fue capaz de responder al quiebre institucional de los años 70, que termina en la dictadura de Pinochet. No me atrevería a decir que hay una causalidad, pero hay una curiosa correlación, y esto se produce porque el Estado social llama al Estado a actuar. El Estado de derecho limita el poder del Estado, o sea, uno no puede conducir un auto con dos volantes. Podría parecer una cosa un poco antigua, pero que, en el fondo, fue lo



que se terminó recogiendo de la Ley Fundamental, que es anterior a Forsthoff, pero él termina imponiendo su forma de entender la Constitución.

Y lo segundo, que es muy importante que usted dijo, respecto de si el Estado social favorece o no a las capas más más aventajadas.

El problema es que con el Estado social pasan dos cosas: en un Estado, como el Estado subsidiario, donde hay prestación privada de servicios sociales, etcétera, está el factor económico, que determina quién accede a los beneficios sociales; pero en un Estado social ese factor de diferenciación se traslada a la presión política, es decir, ¿quién tiene más acceso a los beneficios sociales? Alguien que pueda ejercer más acción política, porque al Estado social lo empujan los políticos.

Eso explica, por ejemplo, que en Chile en los años 70 había cuántas cajas de previsión: de periodistas, de ferrocarriles, etcétera, porque cada uno de esos grupos sucesivamente fue pidiendo un sistema de pensión particularizado para ese grupo, con distintas condiciones, con distintos montos, etcétera. Obviamente, yo no estoy diciendo que la subsidiariedad sea la solución perfecta a la igualdad. ¡No, no lo es!

La pregunta que está debajo de todo esto es: ¿qué se le puede pedir al Estado? y, sobre todo, ¿qué se le puede pedir a una Constitución? Y también está detrás de esto la discusión de si una Constitución es solo un documento político, o es un documento jurídico, o es un documento que mezcla el derecho y la política en diferentes proporciones.

Yo pienso que la Constitución es un documento jurídico y un documento jurídico tiene limitaciones; o sea, no lo puede resolver todo, como los jueces no lo pueden resolver todo, como los abogados no pueden estudiarlo todo.

No sé si con eso respondo. ¡Quedaron muchas cosas en el aire! Y le pido disculpas, pero traté de ir a lo que estimé que era esencial.

Al comisionado Flavio Quezada. Me llamó la atención que usted dice que “la subsidiariedad es incompatible con el Estado social”. Yo pienso lo mismo, pienso exactamente lo mismo. Por eso yo quería hacer esa aclaración, es decir, si alguien pensó que la última frase de esa cláusula salva un Estado subsidiario, como el que tenemos ahora, es un error, y yo estoy totalmente de acuerdo con usted.

Ahora, y aquí aprovecho de saltar a una observación que hizo la Presidenta de la Subcomisión, cuando pregunta ¿qué pasa con cómo se interpretó el principio de subsidiariedad?

Efectivamente, estamos totalmente de acuerdo con que parte del desprestigio del principio de subsidiariedad se produce entre los años 80 y los 90, desde el punto de vista del derecho - también desde otros puntos de vista-, porque muchos juristas empiezan a darle importancia a la subsidiariedad como la garantía de una economía de mercado sin límites; pero la subsidiariedad es mucho más que eso, y los que redactaron la Constitución de 1980 -Jaime Guzmán, en particular- no pensaban en eso. Claro, la subsidiariedad no se opone al desarrollo económico y a la empresa. ¡Está bien!, pero no es solo eso. El fondo del principio de subsidiariedad es un fondo moral, dejar que la persona se desarrolle libremente y, para eso, evitar el paternalismo del grupo superior sobre el grupo inferior. Pero al revés, si el grupo inferior o la comunidad inferior no puede actuar, la comunidad superior debe actuar, y eso implica tanto a las comunidades privadas como al Estado como comunidad superior y última, y por eso que el principio de subsidiariedad no se opone a la acción social del Estado.

Fíjense ustedes que en 2015 o 2017, el World Bank saca un estudio acerca de la Ley Ricarte Soto. La Ley Ricarte Soto es pionera en América Latina. No existe en ningún otro Estado social de América Latina -o no existía, porque esto es de 2015- un mecanismo como la Ley Ricarte Soto. Por eso, por ejemplo, en Brasil, Colombia y Perú, cuando usted tiene problemas de medicamentos caros, la única solución es la judicialización -bueno, aquí también-, pero es por un desarrollo de la Corte Suprema.

La comisionada Bettina Horst -no sé si entendí bien el apellido- dice definición de Estado social y definición de Estado subsidiario. Yo creo que hay que tener, justamente, y al hilo de lo que estamos conversando ahora, hay que determinar si escogemos un Estado social, un principio de subsidiariedad o un sistema mixto, ¡qué sé yo!, pero partiendo, por favor, de los conceptos técnicos. Lamentablemente, esta discusión se ha contaminado mucho por la ideología.



La Constitución es una visión -no todos piensan lo mismo- que está para defender la libertad de las personas. A propósito, también de lo que usted decía, escuché la última pregunta que le hizo al comisionado anterior. Esto no es decir que la libertad real o fáctica, que en algunas corrientes jurisprudenciales latinoamericanas y en algunas corrientes doctrinarias, se presenta como la herramienta para ajusticiar los derechos sociales, pero estamos hablando de cosas distintas. Una cosa es que algo sea muy importante para la persona, y otra cosa es que yo pueda exigir eso a través del Derecho. Son cosas distintas. A mí me encantaría que me amaran, pero no puedo demandar a todo el mundo para que me ame. No sé si me explico.

Y lo último, el profesor Teodoro Ribera dice: Yo estoy de acuerdo con que, efectivamente, si se mantiene esta idea del Estado Social, si se hace a la europea -pero a la europea significa un Estado de derecho que controla al Estado social-, no debería haber problemas con la alternancia entre modelos económicos.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Profesor Poyanco, agradecemos su exposición y su disponibilidad para contestar e intercambiar opiniones.

Damos la bienvenida formal a don Dante Contreras. El inicio de su exposición está un poco atrasado, conforme a lo que nos habíamos comprometido con él.

Quiero recordarles que a las seis de la tarde debiera terminar esta sesión, para efectos de tener presentes las preguntas que quieran formular al profesor.

Don Dante Contreras es profesor titular del Departamento de Economía de la Universidad de Chile; doctor en Economía de la Universidad de California, en Los Ángeles; fue director ejecutivo del Banco Mundial; vicepresidente de Codelco; oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Además, ha realizado asesorías para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Servicio Nacional de la Mujer, el Ministerio de Desarrollo Social y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Actualmente es subdirector e investigador principal del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), Centro de Excelencia en Investigación, Universidad de Chile, en el proyecto Fondap.

Don Dante, agradecemos su concurrencia y querer compartir este espacio.

Tiene la palabra hasta por treinta minutos, para luego dar lugar a consultas u opiniones.

El señor **DANTE CONTRERAS** (expositor).- Buenas tardes, muchas gracias por la invitación.

Vengo a hablarles de economía, así que probablemente será un tema un poco distinto de lo que alcancé a escuchar hacia el final de la presentación del expositor previo.

Trataré de mostrarles una fotografía del Chile reciente, basada en distintas encuestas, en distintos estudios y en distintos informes.

A mi juicio, esta fotografía que pretendo mostrar da luz respecto del estado de bienestar, en general, de la población en Chile, y de los desafíos que uno observa por delante.

El título dice: Pobreza, desigualdad, oportunidad, educación; dice muchas cosas, y voy a ir paso a paso describiendo algunos de los hallazgos que hay en distintos temas, para finalmente tratar de concluir de forma integrada respecto de alguna intuición que uno pueda obtener de los datos que tenemos disponibles.

Respecto de la pobreza, ¿qué sabemos de la pobreza en Chile?

Tenemos buenas noticias. Por ejemplo, esa es una cifra...

Los distintos cuadros están en distintos años y todas esas cosas, pero el Big Picture es básicamente el mismo, la pobreza medida como tú quieras, a nivel de ingresos, ha caído de forma significativa desde los años 90 hasta ahora.

Esa es una buena noticia, eso es pobreza para el total de la población, para los adultos y también para los niños. Es una caída importante, una caída exitosa y una caída que se reconoce internacionalmente; pero, al mismo tiempo, avanzamos en este país con una medida de pobreza multidimensional, donde ya no mido pobreza solamente por ingresos, sino por



acceso a la educación, al trabajo, a las redes, a la salud, etcétera. Es una medida más compleja de lo que significa ser pobre o no ser pobre.

hora, en esta circunstancia, la pobreza no está en torno al 10 por ciento; ahora está en torno al 20 por ciento. Es un dato relevante que deben tener en mente.

En segundo lugar, estos son los resultados de una encuesta panel donde se seguía a los mismos hogares en el tiempo. Entonces, observo un hogar en ciertos momentos en el tiempo, lo observo el hogar cinco años después, y veo qué porcentaje de la población cambia su condición de pobreza a través del tiempo.

La noticia es que el 50 por ciento de los nuevos pobres en ese período examinado provenía de la clase media, gente que tradicionalmente consideramos clase media, gente que está en el decil 4, 5 o 6, que está en una condición de no pobreza medida en un período, cae a condición de pobreza en el período siguiente.

¿Qué podemos resumir en términos de pobreza? Tenemos una importante reducción en la pobreza, medida esta como ingresos, pero tenemos una pobreza elevada aún en términos de una definición multidimensional. Hay una importante fluctuación de ingresos de las familias, es decir, hay familias que en torno al rango medio ven fluctuar de forma significativa sus niveles de renta; es decir, cuando alguien en el hogar pierde el empleo, saca a los niños del colegio, se cambia de isapre a Fonasa, tiene que tomar decisiones de ese tipo. Si recupera el empleo, puede rehacer el diseño de gastos que tenía previamente.

Entonces, esta importante fluctuación de ingresos es bien compleja desde el punto de vista de la vulnerabilidad con la cual viven varios de nuestros compatriotas. Un número significativo de nuestros compatriotas, lamentablemente aún vive en condiciones de vulnerabilidad.

Mi conclusión en este tópico es que Chile aún es clasificado como un país pobre.

¿Qué pasa con la desigualdad de ingresos, que es la otra métrica que, como economistas, nos importa para hacer un análisis comprensivo de la evolución de los niveles de desigualdad?

Acá tienen cifras del Banco Mundial, por ejemplo, en distintos períodos. Ahí está Chile, un país de ingreso medio en el mundo; aquí están los países de altos niveles de renta, básicamente europeos y Estados Unidos, y aquí está el índice de Gini, es decir, Chile es un país de alta desigualdad e ingreso medio. Eso es el país.

La pregunta que nos gustaría hacernos es cómo transitamos así, cómo nos hacemos más ricos y más igualitarios. Esa sería la pregunta de primer orden para cualquier economista al que le gustaría tratar de resolver este tema.

La mala noticia es que no sabemos cómo; es decir, si ven las transiciones de los países que han hecho eso, lo hicieron con la Segunda Guerra Mundial, lo han hecho en otras circunstancias, no lo han hecho en democracia, no lo han hecho en situaciones de estabilidad. Esa trayectoria es difícil, no es trivial.

Este gráfico muestra la desigualdad de ingresos de acuerdo con la OCDE, y ahí está Chile, en el último lugar, el país más desigual de este club de países miembros de la OCDE.

Acá tienen una foto. Esta se hizo con la encuesta Casen 2017. Si ustedes la hacen con la Casen 2020 o 2010 es siempre lo mismo, es una regularidad empírica.

Lo que tienen acá es la población ordenada desde las personas más pobres -acá 10, 20, 30- hasta el ciento por ciento, donde están los más ricos.

Lo que marqué en la línea roja es cuando alguien está en el percentil 90. Eso significa que tiene una renta de alrededor de 560.000 pesos per cápita, pero lo interesante de este gráfico se refiere a dos elementos.

Primero, si tú estás en el decil 30, 40, 50, 60; si tú estás en ese rango, no eres muy distinto al del decil 70, o si estás en el decil 70 no es muy distinto al del decil 50, y así. Hay poca fluctuación de ingresos en ese tramo.

¿Dónde está la acción, o qué explica la desigualdad en Chile? Lo que pasa en la parte de arriba; es decir, en el top 10 por ciento es donde se dispara la desigualdad, por eso tiene esa forma funcional.

Si tú haces este ejercicio con distintas bases de datos Casen, que son las bases de datos públicas que nos permiten examinar estos temas, esta conclusión se mantiene de forma constante.



Esta es otra métrica para medir desigualdad. Aquí ustedes tienen la participación de ingresos del top 1 por ciento. Esto está sacado de este proyecto de Atkinson, Piketty y Sáez; y Fairfield-Jorratt, de 2014. Tienen una muestra de distintos países y aquí está Chile, dibujado con un circulito.

Entonces, en Chile el top 1 por ciento de la población, es decir, el 1 por ciento más rico, concentra entre 20 y 25 por ciento de la riqueza. Eso es mucho, eso es un montón.

Una señora **INTERVINIENTE**.- ¿El 1 por ciento de la población?

El señor **DANTE CONTRERAS** (expositor).- El 1 por ciento más rico de la población concentra entre 20 y 25 por ciento. Hay estudios publicados que te acercan a 20, hay otros que te acercan a 33 por ciento, publicados; pero esta es una publicación que te pone en un rango relativamente medio. Entonces, eso es el país.

Comparen, por ejemplo, la situación de Chile con un país de América Latina: Uruguay, menos del 15 por ciento; o lo comparas con Colombia, ahí está, 20 por ciento; si lo comparas con Nueva Zelanda, este porcentaje lo tiene en torno al 7 u 8 por ciento, o sea, es muy distinto, somos muy distintos al resto del mundo en esta métrica, muy distintos.

Entonces, ¿qué podemos decir en esta materia? Que Chile exhibe elevada desigualdad de ingresos, existe una alta concentración en el top 1 por ciento, la desigualdad de ingresos se explica por la parte superior de la distribución del ingreso, no se explica por el resto.

Si tú eliminaras la parte de arriba de la distribución, Chile sería un país muy igualitario; pobre, más pobre de lo que somos, pero igualitario, y la elevada desigualdad -esta es una hipótesis que les planteo, y que les dejo para que la discutan en su trabajo futuro- dificulta la implementación de políticas sociales y su efectividad.

Imagínense un columpio. Si este es muy empinado, hay que hacer más fuerza para nivelar; el esfuerzo que se tiene que hacer como gobierno, como Estado, como sociedad, para lograr una igualdad, cuando la situación de desigualdad es muy alta, requiere más recursos, más esfuerzo y más energía.

¿Qué pasa con la otra métrica, que también es relevante y que nos permite, eventual y virtuosamente, resolver o reparar algunos de estos problemas, que es la educación?

Me he dedicado muchos años a estudiar este tema y he empujado un montón de reformas en esta dimensión, con muy poco éxito; pero, bueno, seguimos en esto.

Quise poner esta lámina para comenzar la discusión porque creo que les puede servir de contexto para entender, desde un punto de vista económico, cómo uno ve o podría aproximarse a este problema.

En una economía social de mercado, en la cual estamos situados, la palabra clave que motiva, que guía, que articula estas sociedades de mercado, es la competencia; compito por ingresar a una mejor universidad, por un mejor puesto de trabajo, por un alza salarial, por un ascenso, por ganarme un puesto, por una licitación, por alumnos. La competencia es el motor de esta sociedad de mercado.

La pregunta que tenemos que hacernos es qué pasa si en esta sociedad decimos que vamos a competir entre todos, pero a ustedes tres los voy a excluir de la competencia, los saco, no los dejo competir.

¿Qué ocurriría en ese caso? Si una fracción de la población queda excluida de esa competencia y es una fracción relevante de la población -relevante en escala-, eso genera ineficiencia y, en el caso particular de la educación, significa pérdida de talentos.

En otras palabras, si vamos a competir por ingresar, por ejemplo, a la Universidad de Chile o a la Universidad Católica, que son universidades selectivas, y excluyo a ustedes tres de esta competencia, dándoles mala educación, y resultaba que ustedes eran los tres más talentosos de esta sala. Entonces, como les di mala educación, ustedes no pudieron acceder, y, como no pudieron acceder, la sociedad se perdió sus tres talentos. ¿Me explico?

En ese sentido, excluir gente de este sistema que estoy llamando competitivo, eventualmente tiene como consecuencia la pérdida de talentos, y ese es un problema para la sociedad, porque, en una economía social de mercado, que se basa en la competencia, la lógica es que los más productivos, los más inteligentes, aquellos con más habilidades, con más talento, puedan desarrollarla y explotarla en beneficio de toda la sociedad. Si excluyo a una parte de la población, me voy a perder esos beneficios potenciales.



¿Nacemos iguales en este país? Esta es una encuesta que se llama ELPI -encuesta longitudinal de la primera infancia-, y muestra que la talla de nuestros niños al nacer en Chile es de alrededor de 49,5 centímetros, pero fíjense en lo interesante de este gráfico: en el eje de las X tienen en qué quintil de ingresos nació ese niño, el 1 es el 20 por ciento más pobre y el 5 es el 20 por ciento más rico.

¿Qué se aprende de este gráfico? Que es plano. Independientemente de su origen socioeconómico, los niños miden más o menos lo mismo, y esa es una buena noticia. En términos biológicos, médicos, de gasto en salud o de políticas de salud, significa que estamos haciendo algo bien, que, independientemente de su origen socioeconómico, nuestros niños miden lo mismo.

Puedes preguntarte si quizás miden lo mismo, pero están desnutridos o pesan distinto. Ahí aparece el peso al nacer: 3,3 kilos. Independientemente de su nivel socioeconómico, nuestros niños pesan lo mismo. Si nació en Vitacura, en Jardín del Este o en Lo Espejo, la guaguüta va a medir 49 centímetros y va a pesar 3,3 kilos.

Pero acá tienen otra métrica, que significa cuántas palabras manejan los niños en distintas edades. A la edad de dos años, la línea roja muestra el manejo de vocabulario -con un test especial que se llama TVIP- de los niños que están en el 40 por ciento más rico, y la línea azul el manejo de vocabulario de los niños que están en 40 por ciento más pobre. A los dos años ya se observa una brecha estadísticamente significativa entre niños de hogares de altos ingresos en relación con niños de bajos ingresos.

Dices que está bien, puede haber una brecha, pero yo esperarí que esa brecha se cierre en el tiempo, idealmente.

A la edad de tres años esa brecha se incrementa, y a la edad de cuatro años esa brecha se vuelve a incrementar, es decir, hay condiciones de origen que van a determinar la proyección de estos niños a mediano y largo plazo.

Estos niños después ingresan al sistema escolar, al sistema de enseñanza secundaria, eventualmente a la universidad, y, por tanto, la pregunta que deberían hacerse es si esto tiene alguna proyección en el mediano plazo.

Esta es otra métrica que les podría interesar. Está sacada de un trabajo de Sergio Urzúa - que varios de ustedes conocen, es muy creativo- con Juan Echenique. Lo que hicieron en este gráfico fue ordenar el puntaje Simce -la línea roja-, de acuerdo con la línea 1 del Metro. Entonces, tomaron la métrica de las estaciones de Metro. Dijeron en la estación San Pablo, vieron las escuelas que había en el sector de esa estación y calcularon el ingreso promedio en la prueba Simce, y así se fueron: Neptuno, Pajaritos... fueron recorriendo la línea 1 -esta es una foto de la segregación de la ciudad-, y llegas a la estación Los Dominicos con 280 puntos, y partes en 240 puntos en la zona más pobre.

Lo curioso de este gráfico es que, si se le agrega la línea azul, que es la línea del ingreso monetario per cápita, medida en torno a esas mismas estaciones de Metro, da una correlación altísima, es decir, hay un *mapping* directo entre cuánto es el poder de pago y cuál es la educación a la que se accedes; es una línea uno a uno, es un *mapping* absolutamente directo.

¿Qué consecuencia tiene esto en el mercado del trabajo?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra don Teodoro Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Pregunto al profesor si tiene algún gráfico donde haya considerado la educación de los padres, especialmente de la madre.

El señor **DANTE CONTRERAS** (expositor).- Sí, lo tengo, deme un segundo.

¿Qué consecuencias tiene esto respecto del mercado del trabajo? Algunos datos, que supongo ustedes saben, pero, si no los saben, se los recuerdo en este minuto.

En 1998 el gobierno de Chile hizo un estudio con la OCDE, que fue bastante controversial por los resultados que arrojó, que indicaba que el 54 por ciento de la población en edad de trabajar era de analfabetos funcionales. Esto es bien interesante.

Eso significa lo siguiente: ibas a una casa cualquiera, preguntabas su edad a personas que estaban en edad de trabajar, les pasabas una caja de remedios en la que decía que podía tomar una píldora cada ocho horas. Luego, la pregunta era, ¿cuántas píldoras puedes tomar al día?



La gente sabía leer, sabía los números, pero tenía que hacer una operación matemática; tenía que saber que el día tiene 24 horas, hacer la cuenta y responder esa pregunta.

En Chile, nuestros trabajadores, nuestra fuerza de trabajo, la gente que está en nuestras empresas, en el sector público, etcétera, el 54 por ciento de ellos falla esa pregunta, la hace mal, y esa es una falla del sistema educativo, que vimos anteriormente.

Entonces, eso fue bastante controversial, la gente se asustó, se puso nerviosa, dijimos que hay que gastar más en educación, todo el mundo apoyó esa iniciativa, y en 2015 se volvió a hacer la medición, y mejoramos: ahora hay 53 por ciento de analfabetos funcionales.

Es ridículo. Digamos las cosas como son, es ridículo. Duplicamos el gasto en educación en el período y eso muestra inmediatamente la importancia de gastar más, pero también la importancia de gastar bien.

Naturalmente, ese nivel de analfabetismo funcional tiene impacto en empleabilidad, tiene impacto en salario. ¿Quiénes serán las personas que primero van a perder el salario? Aquellas personas menos productivas. ¿Quiénes son las personas que van a tener mayor rotación salarial? Aquellas personas más productivas.

Pero si es una fracción relevante la población, entonces estamos en problemas.

Acá tienen otra métrica, donde mezclo educación en la edad escolar con esta prueba de alfabetización y analfabetos funcionales.

Ahora, en el eje vertical está esa prueba de analfabetismo funcional; en el eje de las x tengo la prueba PISA, que es una prueba que se toma a nuestros niños y niñas en segundo medio, cuando tienen quince años. Ahí está el mapa de la prueba en los distintos países del mundo. Ahí está Chile. Chile lo hace mal en la prueba PISA. Nuestros alumnos saben poco en la secundaria y posteriormente rinden poco en las competencias en el mercado del trabajo.

Y ahí está el resto del mundo también. Ahí están todos los países a los que decimos que queremos parecerlos. Pero estamos muy lejos. Estamos realmente lejos, tenemos un rezago enorme.

Acá están las pruebas de la PIAAC e IALS, de 1996 y 2015. La columna mide la prueba de 1996 y el rombito la de 2015. Como ven, son básicamente los mismos resultados. Mejoramos muy poco entre 1996 y 2015. Tenemos un rezago educacional significativo.

Entonces, en términos de educación y mercado del trabajo, podemos decir que hay dos brechas, una interna y otra externa.

La interna: desigual acceso a educación de calidad. Dentro del país hay un segmento de la población que sí tiene acceso a una educación de calidad, en tanto que una gran mayoría no, y después los echamos a competir. Ese es el dibujo que estamos generando.

La brecha externa: bajo rendimiento de nuestros alumnos en promedio en comparación con el resto del mundo; o sea, nuestros mejores alumnos rinden como el promedio del resto del mundo. Para que hagan la escala. Naturalmente, eso tiene un impacto en la productividad de trabajadores en el mercado del trabajo. Eso produce consecuencias negativas, naturalmente, en justicia social, equidad, movilidad y productividad. Es decir, estas son malas noticias en las dos métricas, en equidad y en eficiencia. No le convienen a nadie. Estas son malas noticias *per se*. O sea, si soy empresario, quiero que mis trabajadores sean productivos, pero ¿cómo hago innovación? ¿Cómo agrego capital o tecnología a mi firma, si no tengo con quien operarla, o me es muy caro capacitar a la gente, o tengo dudas sobre los efectos de la capacitación, y además tiene efectos en equidad?

Entonces, estas dos métricas, en forma conjunta, nos ponen en bastantes aprietos.

Siguiente tema: movilidad social. Este es el gráfico más cercano a lo que preguntaba el comisionado Ribera hace un rato. Este gráfico lo hace Osvaldo Larrañaga cada vez que sale una Casen. Es un gráfico bien ilustrativo. Se los explico en dos minutos.

Lo que muestra este cuadro es el ingreso medio de personas que trabajan, que ya tienen entre treinta y cuarenta años; es decir, gente que está relativamente instalada en el mercado del trabajo, pero no de acuerdo a su educación propia, sino a la de sus padres.



Claro, el comisionado Ribera me preguntaba por la educación de su madre. Aquí está la educación del padre. Y fíjense la pendiente que esto tiene; es decir, ¿cómo debiera leer este cuadro? De la siguiente manera: Si a mí me tocó nacer en una familia donde mi padre tenía una educación básica incompleta, cuando yo sea adulto voy a ganar 300.000 pesos en ese año. En cambio, si a mí me tocó nacer en un hogar donde mi padre era profesional, ganaré sobre el millón de pesos, inmediatamente.

Este cuadro está diciendo que en un país como Chile la cuna importa, y mucho.

Tú haces este gráfico en Dinamarca y la cuna no importa, porque el sistema educativo compensa.

Entonces, voy a la escuela pública en Copenhague, voy junto a tí. Tú eres de altos ingresos, y yo de bajos ingresos. Estudiamos, competimos y luego los dos nos graduamos, por ejemplo, de abogado. Listo. ¿Se entendió?

Acá eso no ocurre u ocurre muy poco, o con muy poca frecuencia. Por eso tenemos estos cuadros tan empinados en términos de movilidad social.

Este otro cuadro es más crítico aún. Está sacado del Informe Infancia que dio origen al programa Chile Crece Contigo. Como ustedes saben, toda la evidencia indica que, si uno tiene que partir, parte por los cimientos; por lo tanto, parte por la educación temprana.

En esa lógica, este cuadro muestra la trayectoria educacional de alumnos de escuelas municipales de Viña del Mar, en la Región de Valparaíso.

La primera columna muestra aquellos alumnos que ingresan a la educación básica municipalizada, 2.000 alumnos.

La segunda, a los que egresan de cuarto medio a tiempo eran 1.100; o sea, hubo rezago escolar, abandono, por ejemplo.

Luego la gráfica muestra que de los 600 que rindieron la prueba de aptitud o la PSU –son del mismo corte, estamos siguiendo el mismo corte–, solo 200 lograron sobre 450 puntos, que era el puntaje mínimo para postular a la universidad. Y los que lograron más de 600 puntos, que era un puntaje que se podría decir que era bueno, competitivo, para elegir alguna carrera, para que tuvieran libertad de elegir, fueron seis.

O sea, partes con 2.000 y terminas con seis alumnos con reales oportunidades. Esto debiera ser vergonzoso.

Esto que está acá es la movilidad social estimada para distintos países. Me concentraré en la última columna: “Probabilidad de estar en el diez por ciento más rico”.

Si tú naciste en Canadá o en Estados Unidos, en un hogar que está en el 10 por ciento más rico, tienes 20 por ciento de probabilidad de conformar un hogar en el 20 por ciento más rico.

Si naciste en Europa y en el 10 por ciento más rico, tienes 20 por ciento de probabilidad de conformar un hogar en el veinte por ciento más rico.

Si tú naciste en Chile, en el 10 por ciento más rico, tus hijos tienen un 56 por ciento de probabilidad de seguir siendo parte del 10 por ciento más rico. Esto se llama baja **movilidad social**.

Ahora, cuando tú agregas en el eje vertical el coeficiente de Gini: a mayor índice, mayor desigualdad, y cuando tú pones en el eje horizontal la movilidad social, ahí está Chile, un país de alta desigualdad y baja movilidad social. La pregunta es cómo transitamos hacia allá. Esa es la pregunta del millón, porque eso es extremadamente complejo. No hemos podido hacerlo. No lo hemos hecho. Hay que reconocerlo, hay que decirlo, así, de frente: no lo hicimos, no lo hemos hecho. Estamos lejos de hacerlo.

Entonces, en esta cápsula, tenemos una baja movilidad intergeneracional. Básicamente, si tú naciste rico, probablemente continúes en esa condición; si tú naciste pobre, probablemente continúes en una condición similar.



Por tanto, conceptos como igualdad de oportunidades y meritocracia, que son conceptos elegantes, interesantes, modernos, son un espejismo, dado los elevados niveles de desigualdad existentes. ¡Son un espejismo!

Conceptualmente, es una discusión interesante; sin embargo, en la práctica, en la intervención de política pública, estamos muy lejos de alcanzar esos conceptos o aspiraciones.

En suma, si yo dejara todo hasta acá, aunque tengo un par de cosas más que decirles, podría decir esto: Miren, acá están los puntajes estandarizados de la prueba Simce en cuarto básico. El puntito azul corresponde a niños que fueron a establecimientos públicos; el rojo, corresponde a niños que fueron a establecimientos particulares subvencionados, y el amarillo, a niños que fueron a establecimientos particulares pagados. Entonces, hay una brecha. Naturalmente, todos conocemos esa brecha. Esa era la brecha interna a la que me refería.

Entonces, aquellos niños que van a colegios particulares pagados, que son el 7 por ciento de la población, tienen un puntaje extremadamente mayor que el resto. Ello, debido a la desigualdad en la calidad de la educación ofrecida en los distintos establecimientos educacionales. Esa brecha se observa en cuarto básico.

¿Qué pasa durante el período escolar? Se mantienen las brechas. ¿Qué pasa en el mercado del trabajo? Ahí están las brechas.

Si ustedes hacen la integral o la sumatoria de esa brecha, desde el momento de la graduación hasta los 65 años, eso significa una brecha muy grande. Deben recordar que todos partimos con 3,3 kilos. Con independencia del origen socioeconómico, todos pesábamos tres kilos y medimos 49 centímetros al momento de nacer. Sin embargo, a temprana edad se manifiesta una brecha que se mantiene a lo largo del ciclo de la vida.

¿Qué hacer? Esa sería la pregunta, obvia. ¿Qué hacer?

Bueno, parece que hay que gastar más en protección social. La equidad es cara. No hay que olvidarlo, la equidad es cara.

Si queremos tener un país igualitario, eso nos va a costar plata. Hay que sacarse la venda de los ojos. Eso cuesta dinero y nos costará dinero.

Es importante nivelar la cancha. Lo que pasó acá con el gasto en educación, que no cambió el analfabetismo funcional, nos enseña que, si voy a gastar más, también tengo que gastar bien. Entonces, supongo que aquí pasa por reformas del Estado y otras intervenciones que van a ser requeridas.

Esta foto pone de relieve el riesgo de la estabilidad social. No es sostenible una sociedad en estos términos; no es razonable una sociedad en estos términos.

Algunos temas emergentes, a los que no voy a dedicarles mucho tiempo. Voy a dedicarle tiempo a uno solo. Tenemos migración, transición demográfica -me los voy a saltar ambos- y automatización. Voy al último punto.

Aquí está la frontera de la economía hoy día, discutiendo qué está pasando o qué podría pasar con la automatización. Básicamente, puedo establecer una relación de desigualdad. Ahí está el coeficiente de Gini, como una función de esas cosas que se ven feas, pero se las voy a tratar de explicar intuitivamente.

Si las personas logran un trabajo, ese trabajo está asociado a una firma de ciertas características. No todas las firmas son iguales, no todas ofrecen iguales oportunidades, no todas son igualmente productivas. Entonces, hay un *match* entre un trabajador y una firma. Se ingresa ahí, se obtiene un salario y, luego, se realiza o se observa un vector de salario a lo largo del ciclo de vida.



Entonces, el desafío de la automatización o el cambio tecnológico en estas materias nos hace preguntarnos: ¿qué puestos van a estar blindados? ¿Qué cargos? ¿Qué oficios? ¿Qué tareas van a estar blindadas en el futuro, con la automatización?

Tenemos poca evidencia sobre esto. Hay evidencia en Estados Unidos, principalmente, y evidencia en Brasil, de forma bien inicial. Y lo que nos sugiere la evidencia es que más o menos el 25 por ciento de la fuerza de trabajo va a tener puestos blindados. Solo el 25 por ciento. Todo el resto debería ser desafiado en nuestras tareas.

¿Qué se observa con aquellas personas que perdieron el empleo, producto de la automatización? La mitad lo recupera. Es una buena noticia. Entonces, la gente se reinventa, se reubica, se ubica en otro empleo. Sin embargo, se tiende a ubicar en puestos de menor posición relativa.

El sistema educacional que estamos generando está lejos de proveer las competencias para trabajos no rutinarios; o sea, nuestro sistema educacional no solo genera brechas entre lo público y lo privado, y genera niveles de alfabetización, y de actualización bajos respecto del resto del mundo, sino que, además, es poco moderno. Enseñamos, como enseñábamos hace diez, veinte, treinta o cuarenta años. En particular, Chile y América Latina están muy atrasados en esto. Por lo tanto, hay un desafío muy relevante y potente para lo que viene.

Fíjense en esta lámina, para ver si todavía no los convenzo de este último punto. Esta lámina se pregunta cuál es el número de estudiantes de quince años en esta prueba PISA, que mencionaba previamente, que alcanza rendimientos máximos, es decir, los alumnos top de nuestra generación de niños y niñas de quince años.

En Argentina, los alumnos que logran ese puntaje me permiten llenar un bus: 44 alumnos lograron este máximo. En Chile, lo hicimos mejor que en Argentina; logramos ocho buses y un tercio, con 365 niñas y niños, que lograron este máximo puntaje en esta prueba. O sea, la excelencia misma en rendimiento. En Holanda, con una población parecida a la chilena, llenan 17 Airbus, y en Corea del Sur llenan 153 Airbus. O sea, la escala y la diferenciación... ¿Dónde está la generación de conocimiento? ¿Dónde está la productividad del futuro? No está cerca de nosotros, está en otras partes.

Para terminar, a mi juicio, nuestro país sigue siendo un país pobre, vulnerable, con una elevada desigualdad con pocas oportunidades verdaderas. Tenemos una élite económica y política desacoplada del resto de la población. Nuestra élite económica y política no usa el sistema de educación pública, no usa el sistema de salud pública, no usa el transporte público, vive en barrios segregados. Por lo tanto, está completamente desacoplada del resto de la población.

Un ejemplo de esto: reforma previsional. ¿Desde qué año está en discusión? Desde 2003. Todavía no lo resolvemos. Mientras tanto, se ha ido jubilando gente. Nosotros miramos cómo ocurre esto. ¿De quién es la responsabilidad? De nuestra élite política y económica.

A mi juicio, eso trae como consecuencia baja cohesión social, altos niveles de desconfianza -todas las encuestas así lo demuestran- y, por lo tanto, inestabilidad sociopolítica.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchísimas gracias, don Dante Contreras. De una riqueza tremenda su exposición, para analizar más allá de los alcances jurídicos, normativos. De la consagración de derechos sociales es la relevancia de la protección social, como usted muy bien decía, y lo que efectivamente ha ocurrido con nuestro país.

Yo quedé golpeada. Para qué le voy a decir una cosa por otra. Pero me parece bien.



Quiero recordarles que son diez para las seis de la tarde, así que les pediría respetar al profesor Dante Contreras, que nos pidió la especificidad respecto de su horario, que, quienes quieran hacer preguntas, lo hagan en forma acotada y precisa.

Tiene la palabra el comisionado Jaime Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**.- Muchas gracias, profesor Contreras, por su excelente exposición.

Tengo, más que nada, preguntas, no reflexiones.

La primera es, a propósito de la cuna. Provengo de un hogar donde el padre de familia no terminó la enseñanza básica y, sin embargo, con mucho sacrificio y esfuerzo, se preocupó de darnos la mejor educación y el mejor sustento, precisamente para salir adelante. Tengo la impresión, más allá de la autorreferencia, de que es el ejemplo de muchos chilenos que, pese a las dificultades de sus vidas, con trabajo y esfuerzo, han logrado educar a sus hijos y en algunos casos, con carencias bien importantes, darles una buena educación, que en algunos casos ha significado estudiar en colegios públicos buenos o en colegios particulares.

Entonces, en ese ejemplo de la cuna, graficado empíricamente, quiero saber si realmente existe un determinismo o si es posible hablar solamente de casos excepcionales en que esto ha sido posible o, en el fondo, si es posible decir que, pese a las diferencias de cuna, producto del esfuerzo, del trabajo y del sacrificio de los padres, es posible salir adelante.

Entiendo que existe un condicionamiento, pero quiero saber si eso es muy excepcional o si existen otras razones o condicionantes que pueden permitir que los chilenos salgan adelante, producto del esfuerzo de su propio sustento. Esa es la primera pregunta.

La segunda pregunta es que, efectivamente, la equidad es cara y, por lo tanto, es necesario invertir en mayor gasto público. Pero quedé preocupado con el ejercicio que usted mostró, en que, habiéndose duplicado el gasto, el resultado en educación era el mismo. Por lo tanto, no me sirve únicamente la receta de que hay que gastar más, porque si gastamos más, algo falló, y me gustaría saber qué es lo que falló o cuál es el esfuerzo del que tendría que ir acompañado el mayor gasto, porque una de las conclusiones que saco de su exposición es que mayor gasto no equivale a mejor resultado, necesariamente, a propósito del analfabetismo.

Tercero, fíjese que nosotros estamos aquí para estudiar e incluir la consagración, a nivel constitucional, de derechos sociales, pero resulta que la mayoría de los ejemplos que usted puso de países exitosos son países que, constitucionalmente, no tienen consagrados derechos sociales, con lo cual no estoy diciendo que no haya que consagrarlos, pero me gustaría saber cómo se explica eso, o si de eso tengo que concluir que la consagración de derechos constitucionales en una Constitución no incide en la calidad y en el desarrollo de las personas, de acuerdo con los estándares que usted mismo ha mencionado, como el coeficiente de Gini. Estoy pensando en los países escandinavos, en Holanda, en Corea del Sur y en algunos más que aparecen en su lámina.

Lo mismo digo, porque, a propósito de ese estándar donde en Chile se eleva la curva, que es el 1 por ciento más rico, que tiene de cerca del 25 por ciento de la riqueza, justo el país que está al lado, es Estados Unidos, que tiene 300 millones de habitantes -no sé, a lo mejor estoy perdido en la cifra-, pero ¿cuántos millones de habitantes tiene? Trescientos millones de habitantes. Es un país extenso; por tanto, ¿podríamos deducir que Estados Unidos también es un país desigual producto de que está al lado de Chile en ese índice de propiedad de la riqueza?

Finalmente, quería terminar con una pregunta de un filósofo socialista a quien suelo seguir y que el otro día lo cité, porque me parece que tiene propuestas muy interesantes. Él dice que el único modo de poder salir adelante bajo un Estado de bienestar, más que estar simplemente asociándolo a prestaciones, es el principio de que lo que hay que tratar de hacer para evitar la exclusión es lograr que las personas efectivamente no queden excluidas, pero



incorporándolos al mercado del trabajo, o si se puede para no usar la palabra mercado de trabajo, incorporándolos al trabajo, porque, de lo contrario –eso significaría que el esfuerzo tiene que ser solamente transitorio–, se puede producir un efecto como de sedación, dice él, en que el Estado de bienestar al final termina por generar más exclusión, al mantener a las personas fuera de los instrumentos necesarios para incorporarse a la fuerza de trabajo, que da, al mismo tiempo, autosustento.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Quedan cinco minutos. Propongo, que nuestro invitado le conteste a don Jaime Arancibia, pero como hay mucho interés en formularle preguntas, sugiero, si así lo estima, que las preguntas que quisieran formularle a don Dante Contreras, lo hiciéramos por escrito, por intermedio del Secretario; se las enviamos y él las puede contestar.

Bueno, agradecemos, maravilloso. Junten las preguntas.

Don Dante Contreras, como tiene diez minutos para que usted pueda redondear, la comisionada Horts le va a hacer preguntas y después don Teodoro Ribera.

La señora **BETTINA HORST**.- Sí, viendo las preguntas, porque mucha de su presentación son materias de política pública que, como se planteó en la presentación anterior, son cosas extraconstitucionales, no podemos estar más de acuerdo respecto de los desafíos que se mantienen en educación, que, finalmente, es el factor de movilidad social.

Hay distintas definiciones de movilidad social, en algunos Chile que queda bastante mejor parado que en otro; pero, sin duda, es un tema esencial cuando pensamos en el diseño del Estado y de las políticas públicas.

Para ir solo a una pregunta -tengo varias más, pero para centrarnos en una-, porque cuando hablamos de derechos sociales en la Constitución: la universalidad, etcétera, es importante, y me gustaría tener también la opinión del profesor Contreras, esa lámina que mostraba de cuántos jóvenes llegan a la universidad, de los 2.000 niños en Viña del Mar, llegan seis finalmente o pueden elegir seis, y ahí, en los énfasis, por ejemplo, en una política de gratuidad universal, para el acceso a la universidad, finalmente, termina centrándose más bien en ciertos sectores y no en sectores más amplios.

Hoy el 50 por ciento de la población en edad de llegar a educación superior está enrolada en educación superior. Estamos a niveles similares a los países desarrollados, los países de la OCDE. Hoy día el 70 por ciento de quienes están en educación superior son primera generación en su familia, lo cual demuestra, de alguna forma también, el buscar esa movilidad y la penetración.

Entonces, respecto de eso, cuando uno da ciertos beneficios universales o pensar en gratuidad universal, acceso universal, a veces, ¿qué hay que tener en consideración para efectivamente tener la certeza de que hay igualdad de acceso de oportunidad, a veces, de esas políticas del Estado que pudieran o no estar planteadas en la Constitución, y ahí también el foco, de nuevo, en la primera infancia, en cuanto a la universalidad de distintos beneficios, en comparación a la educación superior?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Mucha gracias, comisionada Horst.

Tiene la palabra el comisionado don Teodoro Ribera.



El señor **TEODORO RIBERA**.- Profesor, entiendo que la correlación de los padres, del padre de trabajador, está vinculada al capital cultural de la familia, y entiendo que del capital cultural de la familia, es principalmente la madre la que transmite más el capital cultural.

Dígame, usted: ¿por qué si se ha fortalecido la educación parvularia y la educación básica, subsisten las diferencias? Nuestro sistema educativo, ¿no es capaz de compensar la ausencia de capital cultural?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Muchas gracias, Presidenta.

Profesor, en su estudio, ¿ha logrado identificar alguna relación relevante entre sistema de educación pública robusto e igualdad o desigualdad? Esa es mi pregunta.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias.

Una breve consulta. Hay una lámina que usted presentó respecto de aquellos niños, niñas que ingresan, que son 2.000, al sistema escolar, y, en definitiva, solo obtienen 600 puntos que les permite entrar, es decir, más que entrar, efectivamente, dentro del sistema educacional, son solo seis que pueden elegir.

¿Hay algún perfil, en la larga trayectoria suya en los análisis y perfiles de las familias, a partir de vulnerabilidad, pobreza, en la cual uno pudiera constatar que efectivamente ciertos grupos familiares, sociales tienen y pueden ejercer efectivamente la libertad de elegir, particularmente en educación, por la importancia y relevancia en la movilidad social y en las expectativas de vida, de calidad de vida y mercado laboral?

El señor **DANTE CONTRERAS** (expositor).- Bien. Gracias por las preguntas.

Hay algunas preguntas que se correlacionan, más o menos; entonces, cuando pueda empaquetar alguna, voy a tratar de hacerlo.

Voy a partir por la última. Cuando me preguntan si hay un perfil de familias que permitan generar cierto tipo de movilidad social, se parece a la pregunta del comisionado Arancibia, de hay gente que se esfuerza, que tiene ciertas condiciones o, a pesar de tener un padre que no tuvo educación universitaria o una madre o desempleo etcétera, igual uno ve trayectorias positivas.

En efecto, cuando uno ve estos datos, estos son datos promedio, son datos agregados, entonces estos datos no dan cuenta de las excepciones. Las excepciones generalmente están en los noticieros o están en las páginas cuando hay un caso exitoso y hacen una nota de prensa.

¿Por qué ocurre eso? Porque son pocos casos, ¿se entiende? Son pocos casos aquellos en que, pese a la adversidad o a las condiciones desfavorables, finalmente, observamos casos de trayectorias exitosas. Eso es como lo primero, y es importante señalarlo.

Lo que sí sabemos, por ejemplo, hay un trabajo de J-Pal en la Universidad Católica, de Pancho Gallegos. Podrían invitarlo acá, es bien interesante. Pancho tiene estudios, por ejemplo, donde muestra qué perfiles de familias son las que al final o qué intervención en la familia hacen que empiecen a ocurrir trayectorias positivas, y tiene que ver con padres involucrados, por ejemplo; entonces, a lo mejor mi papá o mi mamá no tenía educación, pero



estuvo atento a mis notas, a mi desempeño, revisaba mi cuaderno, y esos simples actos hacen que el estudiante, el niño o la niña, se comprometa y empiece a exhibir un rendimiento distinto y mejor que el promedio de sus pares.

Pero la pregunta que nos deberíamos hacer ahí, entonces, se llama Papinotas el programa, y por WhatsApp te llega una nota, que dice: “Oye, tu hijo se sacó un 4 o mañana tiene pruebas”, y cosas así. Entonces, alerta a los padres, y los padres se involucran con los hijos, y esto empieza a generar un círculo virtuoso, porque efectivamente la evidencia muestra que ese tipo de familias son las que empiezan a generar trayectorias, que tiene que ver con tu pregunta.

Pero la pregunta es qué pasa si no me tocaron esos padres, eso debería ser una pregunta para nosotros también. Claro, a lo mejor a nosotros, a mí me tocó padres con baja escolaridad, pero motivados, y a ti te tocaron padres muy educados y muy motivados, está bien, pero eso no es elección del niño o de la niña. En ese sentido, la política pública tiene que asegurar un piso razonable.

Ese es el mensaje que yo quiero transmitir acá, tiene que asegurar un piso razonable, de tal manera que esas niñas y niños efectivamente puedan desplegar sus talentos o sus oportunidades. Esa sería una primera respuesta a una de las preguntas que ustedes me hacían.

Esto se correlaciona con la pregunta que tú me hacías respecto del capital cultural y que el rol de la madre es más importante que el padre. Efectivamente, no lo mostré acá, pero sí tenemos análisis y estudios, donde para decirlo en términos brutos, el coeficiente o el parámetro asociado a la educación de la madre importa más que el parámetro o coeficiente asociado a la educación del padre, en los rendimientos de los niños. Eso está documentado.

Nuevamente, la pregunta es la misma: ¿qué pasa si mi mamá no tuvo educación? ¿De qué manera el sistema educativo compensa esto? Esa debería ser una pregunta que nos debiera ocupar como sociedad, nos debiera ocupar y nos debiera ocupar de forma seria, porque estas brechas no son tolerables. Ese es un mensaje que me gustaría transmitir: no son tolerables, ni por eficiencia ni por equidad, por ambas cuerdas. Creo que hay buenas razones, por los dos lados, por lo cual uno debería hacerse cargo de este problema.

La siguiente pregunta -ahora me ordeno-, tiene que ver con el tema respecto del gasto y de gastar bien. El comisionado lo dijo, yo también lo dije. Duplicamos el gasto y no logramos una mejora significativa en las competencias de los trabajadores en Chile. Eso quiere decir que estamos haciendo más de lo mismo; entonces, nuestros profesores probablemente enseñan igual que como enseñaban antes, o las competencias de nuestros profesores no están a la altura de lo que requerimos, requerimos mejores profesores.

¿Sabían ustedes que tenemos déficit de profesores en matemáticas y ciencias? Tenemos déficit. No tenemos suficientes profesores para la educación en esas disciplinas. La gente que quiere estudiar pedagogía, estudia letras, estudia historia, con todo el mérito que esto tiene; pero no es suficiente, una formación integral requiere las otras disciplinas también.

Entonces, hay iniciativas; por ejemplo, Enseña Chile, ¿conocen esa iniciativa? Es una iniciativa donde llevan buenos ingenieros o científicos a enseñar a las escuelas vulnerables. Ya es una diferencia, porque traen competencias distintas; entonces, si nuestro cuerpo docente en educación parvularia, que tenía que ver con una pregunta, o en la educación escolar no están capacitados de acuerdo con las necesidades que tenemos, o sea, tenemos familias vulnerables, tenemos padres que no tienen buena educación, tenemos problemas en la casa, quizás, tenemos padres poco comprometidos; entonces, necesitamos una escala, una calidad de profesores distinta. Tenemos que hacer algo, no podemos seguir mirando para el lado, tenemos que hacernos cargo.

Entonces, alguien decía, por ejemplo, que en muchas constituciones no estaban los derechos sociales –yo no sé de eso, yo no soy abogado, no me dedico a esto–; no es un pecado, lógico, nadie es perfecto. Pero lo que sí sé, por ejemplo, que los países escandinavos tienen una tradición de educación pública fuerte, y de salud pública, y de bienes públicos en general, eso sí ocurre.



El caso más emblemático de esto es Suecia; por ejemplo, Suecia, en el año 97, hizo una reforma y se cambió de educación pública a educación vóucher, hay escuelas subvencionadas. Cayó veinte puntos en la prueba PISA y después volvió a caer, y ahora están revisitando nuevamente esto; entonces, a veces funciona, a veces no funciona; a nosotros no nos funciona; a los suecos, no les funcionó. Quizás, en Holanda funciona, ¿se dan cuenta?

Hay algo que en economía nosotros decimos, que hay valía externa, que significa que lo que funciona en un lugar, no necesariamente funciona en otro. Las condiciones son distintas, las realidades son distintas, hay que poner atención a eso; pero lo único que estoy tratando de decir acá, es que tenemos que hacer algo y algo importante, porque las brechas son relevantes, no son menores, y la proyección que tenemos también lo es, si tú te planteas el tema demográfico, te planteas el tema migratorio y te planteas el tema de migración, el desafío es solo creciente.

¿Qué pasa con un aula cuando se integran niños migrantes a la clase? ¿Han pensado en eso? ¿Qué pasa en el aula? ¿El profesor está preparado para eso? ¿Está entrenado para eso, el profesor o la profesora? Entonces, claro, si un chico venezolano o una chica venezolana, la que se integra en la sala habla español y, por lo tanto, no hay problema, pero ¿qué pasa si habla creole? ¿Distorsiona la clase, atrasa la clase, perjudica a los niños nacionales? ¿Cómo me hago cargo de esto? Yo no veo a nadie discutiendo este tema, por ejemplo.

Me preguntaban por el gráfico este de Top One Person, de concentración de la riqueza. Efectivamente, Estados Unidos está al lado de Chile, y de los países desarrollados Estados Unidos, es el más desigual. Ese es un dato, que lo garantiza o lo muestra cualquier estudio.

Interesante es la pregunta sobre el rol del trabajo. Este un tema que yo comparto plenamente. Iniciativas en el Reino Unido, en los países escandinavos y también en Estados Unidos; de hecho, Clinton tenía un dicho que era muy bueno, decía: “el que tiene trabajo no puede ser pobre”.

Entonces, instalan este programa, que se llama ATC -algo así como el subsidio al empleo joven-, tiene ese diseño, es decir, si tú trabajas y eres de bajos ingresos, yo te agrego recursos, y a medida que vas aumentando salario, te voy agregando recursos, cada vez menos, y en algún minuto te lo empiezo a retirar; entonces, te incentivo a que trabajes, te integres, te formalices –puras buenas noticias-; segundo, te motivo a ganar más plata –otra buena noticia-, y te voy incentivando con recursos, pero llega un minuto en que ya tienes un nivel de bienestar o de renta, en el que puedo ir retirando paulatinamente ese beneficio.

El subsidio al empleo joven está instalado desde Andrés Velasco, ministro de Hacienda, Bachelet 1. ¿Cómo se instaló? Con un programa piloto, algo chiquitito, y después se hizo crecer marginalmente. Ahí tienen un espacio, por ejemplo, de intervención de política pública, donde tú estimularías la relación entre trabajo y la integración, la formalidad y las mejoras en bienestar.

A la pregunta sobre gratuidad en la universidad y la primera generación en la universidad y ese concepto que tú me hacías. La evidencia que hoy tenemos en Chile respecto del efecto, por ejemplo, del Crédito con Aval del Estado (CAE), que permitió que muchos estudiantes se integraran al sistema universitario, hay un estudio reciente, de 2020, publicado por mí y por unos colegas, que muestra el efecto que esto tuvo en el mercado laboral en el futuro. Entonces, seguimos a las mismas personas que ganaron el CAE y pudimos seguirlos en la trayectoria del trabajo posterior en el mercado.

Aprendimos varias cosas: primero, que la gente que ganó el CAE dejó los centros de formación técnica (CFT) y los institutos profesionales (IP), hizo una sustitución.

Entonces, en términos prácticos ingresé a una universidad, pero dejé el Inacap, por ejemplo, porque tenía una opción, entonces gané opciones y elegí la universidad, y dejé Inacap.

Bajaron las tasas de graduación, la gente se metió a la universidad, pero se graduó menos. La gente quedó más endeuda, en 14.000 dólares, producto de la política. Y tú dices: “Bueno,



esto no es problema, si es que el título universitario me permite ganar lo suficiente para pagar la deuda”. ¿Está bien? Ese es el círculo virtuoso teórico que está detrás del diseño.

La evidencia muestra que ganan lo mismo que un CFT o un IP. Entonces, hubiese sido mejor negocio para esas personas, haber estado en el Inacap, ya que se hubieran endeudado menos y hubieran ganado lo mismo. Después, les puedo mandar el artículo si les interesa.

Hay un libro que vale la pena leer –con esto termino–, es un libro donde probablemente ustedes van a estar muy poco de acuerdo con algunos temas, muy de acuerdo con otros, y son puros capítulos cortitos. Es un libro que se llama “Combatiendo la desigualdad”. Este libro surge de una conferencia que se hace en Estados Unidos, en Harvard, donde se invita a profesores de Harvard, Berkeley; hay filósofos, historiadores, economistas. Creo que no hay abogados, pero bueno, el libro no es perfecto. Pero sí es interesante, porque están –déjenme decirlo así– las mentes más brillantes de economía hoy día en el mundo, discutiendo ahí. Está Daron Acemoglu, está David Card, está la gente que hace impuestos, está Larry Summers, que fue presidente de Harvard.

Un señor **COMISIONADO**.- Amartya Sen.

El señor **DANTE CONTRERAS** (expositor).- Amartya Sen, no está, lo citan varias veces, pero no está.

Sé que es un libro bien interesante, porque es la mirada moderna sobre el tema de desigualdad que están teniendo los economistas en Estados Unidos hoy día.

Entonces, por ejemplo, me acordé por la pregunta sobre gratuidad. Efectivamente, cuando uno ve la política de gratuidad o la política del CAE, es una política sobre la que tú preguntas: Bueno, ¿funcionó o no? Bueno, en alguna medida funcionó, la gente está estudiando en la universidad; a lo mejor, no gana mucha plata; a lo mejor, no tiene tanto empleo, o, a lo mejor, queda endeudada si es que fue CAE y no fue gratuidad; bien, puede ser.

Pero ellos se preguntan desde otra perspectiva. Se preguntan, bueno, nosotros, los economistas, por muchos años dijimos: Oye, la gratuidad es una mala idea, es mejor gastar en primera infancia, toda la evidencia muestra eso. Y cuando tú revisas la evidencia, sigue siendo así.

Pero ellos plantean una discusión distinta. Dicen: Oye, en realidad, puede tener alguna pérdida social desde un punto de vista de eficiencia económica, pero no ayuda a combatir la desigualdad, porque le pega a la clase media. ¿Se entiende?

Entonces, hace una reflexión respecto de ese tema. Hace reflexión sobre los sindicatos, sobre los salarios mínimos. Creo que es un libro que vale la pena leer en estos tiempos, puesto que nos plantea temas que son atingentes a lo que ustedes están haciendo.

Si me permiten, puedo recomendar un segundo libro -esta fue mi lectura de verano-. Es un libro que se llama El gran experimento. Es de un politólogo que está en la Universidad Johns Hopkins, es un polaco que vivió en Alemania y ahora trabaja en Estados Unidos.

Es un libro que también vale la pena leer y trata sobre los desafíos de las democracias modernas. Él se plantea la pregunta por qué la democracia está desafiada en todo el mundo. Entonces, va revisando las protestas y las manifestaciones. El enfoque que él tiene es de países desarrollados; entonces, pone mucho énfasis en la composición étnica de las poblaciones y en la religión, como diversidad dentro de la democracia, y cómo eso cuestiona o complejiza el manejo de la democracia.

En Chile, tenemos desigualdad social, muy fuerte, muy marcada, y yo creo que eso nos está complejizando el manejo de la democracia. Perdimos el diálogo, perdimos los acuerdos, perdimos la capacidad de hacer cosas. Vuelvo al punto que mencioné al pasar. No puede ser que una reforma de pensiones la estemos discutiendo desde 2003, no puede ser. Capaz que



nos salga perfecta. ¿Qué es perfecto? Quizás tengamos que ceder en algunas cosas o tragarnos un par de sapos; pero creo que ustedes, como miembros de este grupo, tienen que dar una señal y decir que tenemos que volver a conversar y ponernos de acuerdo un poco.

Si no se trata de tener razón en todo. Creo que es fundamental. No puede ser que una reforma de esas características esté atorada desde 2003. No puede ser que tengamos esas brechas en educación. No es razonable. No es productivo.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, profesor Dante Contreras. Aparte de su presentación, agradecemos esta reflexión final, que obviamente compartimos los seis. Así que muchísimas gracias.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 18:17 horas.

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, ésta se levanta a las 18.17 horas.

Mario Rebolledo Coddou
Secretario de la Subcomisión