

¿Un Estado de bienestar para Chile?

— 5 CLAVES PARA EL DEBATE

Guillermo Pérez C.

María Asunción Poblete R.



i e s

instituto
de estudios
de la sociedad

Claves para el debate (Santiago: IES, abril de 2023)

¿Un Estado de bienestar para Chile?

— 5 CLAVES PARA EL DEBATE

1

Una de las promesas de campaña del presidente Gabriel Boric fue avanzar hacia un Estado de bienestar. Para algunos, esto pareciera converger con el creciente consenso en torno a la cláusula constitucional de “Estado Social y Democrático de Derecho”. Sin embargo, más allá de la reiteración de estas fórmulas, todavía falta explicar en qué consistiría en concreto ese tipo de Estado en un país como el nuestro.

2

La experiencia internacional sobre los Estados de bienestar sugiere que Chile enfrentaría enormes dificultades en caso de intentar implementarlo. En particular, las características demográficas deben ser debidamente sopesadas, pues las bajas tasas de natalidad y el envejecimiento creciente —problemas a los que Chile no es ajeno— han generado enormes presiones en otros países.

¿Un Estado de bienestar para Chile?

3

Las características del mercado laboral son fundamentales para los Estados de bienestar. La desindustrialización ha disminuido los trabajos disponibles para personas no calificadas e incrementado los trabajos *part-time*, temporales y usualmente mal pagados. Los rasgos del mercado laboral chileno (baja calificación y productividad, alta informalidad y rigidez) complejizan aún más este escenario.

4

Los cambios en la estructura familiar durante las últimas décadas suponen dificultades adicionales para implementar un Estado de bienestar. A esto se suman los desafíos socioeconómicos derivados del aumento de divorcios, de madres solteras y de niños nacidos fuera del matrimonio. Ningún sector ha subrayado con suficiente fuerza la compleja relación entre protección social y estabilidad familiar.

5

Otro fenómeno que repercute en esto es la inmigración masiva. Tanto la provisión de los servicios sociales como los sentimientos de solidaridad social y de pertenencia se ven afectados por el ingreso descontrolado de extranjeros. Las dificultades aumentan si consideramos nuestra actual crisis migratoria y el déficit en políticas que ayuden a encauzar las tensiones propias de este fenómeno.

Introducción

Guillermo Pérez C.¹

María Asunción Poblete R.²

“Queremos avanzar hacia un Estado de Bienestar que no abandone a los chilenos”, señaló durante su campaña el presidente Gabriel Boric, idea que repitió recientemente en el diario *El País* de España³. “Soy optimista; creo que es posible que surjan las condiciones de un pacto chileno equivalente al que hizo posible el Estado de Bienestar en Europa”, dijo Fernando Atria a mediados del año pasado. Como puede verse, tanto en la fallida Convención Constitucional como en el gobierno actual ha existido la intención de construir algo así como un Estado de Bienestar. Si bien el proyecto constitucional fue rechazado, existen compromisos transversales anteriores y posteriores al plebiscito respecto de la continuación del proceso constituyente y, en particular, en relación a la cláusula de Estado social, que para muchos en la discusión pública chilena se ha considerado un símil del Estado de Bienestar. Así, en las bases constitucionales del nuevo acuerdo por una nueva constitución se establece que Chile “es un Estado social y Democrático de Derecho”. Sin embargo, dicho consenso oculta profundos desacuerdos, pues las formas para concretarlo son muy disímiles.

Debemos recordar que el concepto de Estado Social y Democrático de Derecho se remonta a una solución política a la que llegaron países europeos en un contexto histórico particular del siglo pasado, y que no se limita a consagrar una cláusula genérica como las que abundan en el constitucionalismo

1 Investigador IES. Abogado y estudiante del doctorado en ciencia política de la Universidad de Texas en Austin.

2 Asistente de investigación IES. Estudiante de derecho en la Pontificia Universidad Católica de Chile.

3 Gabriel Boric, “Chile, más democracia y justicia social”, *El País*, 27 de marzo de 2023, <https://elpais.com/opinion/2023-03-27/chile-mas-democracia-y-justicia-social.html>

comparado⁴. En casos paradigmáticos como el de la constitución alemana, en dicha cláusula no se ofrece una definición del término “social”, pues el Consejo Parlamentario no quiso comprometerse con ningún modelo en particular. De todas formas, con el paso de los años, el Estado Social se definió como un mandato constitucional que faculta y obliga al aparato público a configurar el orden social, a equilibrar las diferencias sociales y crear condiciones de vida tolerables para todos⁵.

Algo similar ocurre respecto del término “Estado de bienestar”, que para muchos en nuestro país sería análogo al de “Estado social”. A menudo se olvida, por ejemplo, que existen distintos modelos —no todos se traducen en prestaciones universales e igualitarias provistas por organismos estatales—, y que dentro de ellos también es posible encontrar matices y complejidades que varían entre diversos países⁶. El académico David Garland, reconocido defensor del Estado de bienestar, ha llegado a señalar que existen “tantos tipos de Estado de bienestar como naciones hay en el mundo”⁷. Además, para construir un aparato estatal de tales características —sea cual sea el modelo— no bastan la voluntad política ni las buenas intenciones.

En este documento buscamos ahondar en esos desafíos, así como en las tensiones que implica construir un Estado de bienestar. En particular, analizaremos primero qué se entiende por este concepto y cuáles son sus principales características, clasificaciones y limitaciones, para luego referirnos a algunas dimensiones de nuestra vida social que dificultan construir un aparato estatal con esas características.

4 José Francisco García y Luis Eugenio García-Huidobro, “¿De qué hablamos cuando hablamos de un Estado Social y Democrático de Derecho?”, *CIPER*, 2 de marzo de 2023, <https://www.ciperchile.cl/2023/03/02/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-un-estado-social-y-democratico-de-derecho/>

5 Diego Schalper, “Protección de los Derechos Sociales: Estudio Jurídico con Especial Consideración a los Ordenamientos Jurídicos de Alemania y Chile (Monografía)” (Pamplona: Editorial Aranzadi, 2021), 105.

6 Bent Greve, “Future of the Welfare State?” en Bent Greve (ed.), *The Routledge Handbook of the Welfare State* (Nueva York: Routledge, 2012).

7 David Garland, *The Welfare State. A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 51.

1. Una idea, múltiples posibilidades

La pregunta respecto de qué es un Estado de bienestar siempre ha estado sujeta a amplios debates⁸. Estos van desde la dificultad de definir conceptos como “Estado” y “bienestar” hasta los problemas que genera la enorme diversidad empírica que exhiben los países agrupados clásicamente en torno a esta noción. De hecho, autores como David Garland sugieren que la denominación “Estado de bienestar” sería errónea⁹. A diferencia de lo que suele suponerse en el debate chileno, los organismos estatales no son los únicos involucrados en la provisión de las diversas prestaciones que aquel implica. Por el contrario, las familias, los trabajadores, el mercado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y los gobiernos subnacionales juegan un rol insustituible. De hecho, el académico danés Gøsta Esping-Andersen no utiliza tanto el concepto de “Estado de bienestar” como los de “capitalismo de bienestar” y “regímenes de Estado de bienestar”¹⁰, que lograrían reflejar con más precisión la diversidad de arreglos institucionales y participantes que hacen posible la entrega de servicios y bienes públicos. Otros, por su parte, han preferido denominaciones como la de “Estado social” o la de “sistemas de bienestar”.

La tipología más difundida en esta materia, y que marcó un punto de quiebre en los estudios sobre el bienestar, es precisamente la desarrollada a comienzos de los noventa por Esping-Andersen. Él sugiere que existen tres clases de sociedades de bienestar: el modelo liberal (representado por Estados Unidos y Canadá), el conservador (representado por países como Alemania, Francia e Italia), y el socialdemócrata (representado por Suecia y Dinamarca). En términos esquemáticos, las diferencias residen en la forma en que se

8 Johanna Kuhlmann y Sonja Blum, “Reform Pathways of European Welfare Systems: Analysing Change and Continuity in a Broadened Geographical and Temporal Perspective”, en Greve (ed.), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, 36.

9 Garland, *The Welfare State*, 47.

10 Gøsta Esping-Andersen, *The three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990).

relacionan el mercado, la familia y el Estado en la provisión de bienes públicos; en los tipos de estratificación social que genera la interacción de estas instituciones; y en el grado en que las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable, independientemente de su participación en el mercado¹¹.

El modelo liberal, por ejemplo, privilegia al mercado como proveedor de bienestar, potenciando la protección social privada y entregando a la intervención estatal un rol subsidiario que atiende única o principalmente a quienes no tienen los medios económicos para suplir ciertas necesidades básicas. Por su parte, el modelo conservador se caracteriza, entre otras cosas, por la intervención del Estado en la defensa y mantenimiento de la familia como proveedora de bienes y servicios públicos. El modelo socialdemócrata, en tanto, impulsa la preeminencia del aparato estatal en la provisión de bienes y servicios sociales de carácter universal e igualitario, sin perjuicio de las respectivas excepciones que puedan existir a este principio.

En resumen, los efectos de cualquier arreglo institucional orientado hacia un régimen de bienestar dependerán, en buena medida, de las características particulares de cada país. De ahí que la reflexión sobre las condiciones de posibilidad de un Estado de bienestar en Chile debe tener en consideración sus límites y singularidades económicas, políticas y culturales. De poco sirve ilusionarse con replicar algo así como un modelo nórdico en abstracto sin pensar en nuestros problemas. ¿O acaso podría el Estado chileno contratar al 25% de su población activa como funcionarios públicos, tal como lo ha hecho Suecia para incentivar el trabajo femenino? ¿Cuenta Chile con reservas de petróleo como las de Noruega, que le han permitido financiar los bienes y servicios que ofrece el Estado? ¿No hay diferencias culturales y demográficas significativas entre los ciudadanos nórdicos y nosotros? ¿Es posible implementar un Estado de bienestar sin un proyecto robusto de modernización del aparato estatal chileno?

¹¹ Kees van Kersbergen, "What are Welfare State Typologies and how are they useful, if at all?", en Greve (ed.), *The Routledge Handbook of the Welfare State*, 116.

Estas preguntas se vuelven aún más acuciantes si observamos los llamados “nuevos riesgos sociales”¹², tales como la migración, los cambios demográficos y la desindustrialización, entre otros. A pesar de contar con regímenes de bienestar asentados hace décadas, diversos países han sufrido presiones enormes debido a estos fenómenos. Ninguno de esos riesgos es ajeno a la realidad chilena. Además, los Estados de bienestar toman muchos años en diseñarse y consolidarse, y lo que se diseña al principio va cambiando de acuerdo con las necesidades que surgen en el camino.

En suma, si el objetivo es construir un Estado de bienestar —sea cual sea el modelo que se busque seguir o replicar—, es fundamental tener a la vista estos problemas y desafíos, que pueden tensionar al máximo la capacidad del Estado.

II. El problema demográfico

“Un continente sin hijos es, sin duda, un continente sin futuro”, fue la conclusión del informe *Evolución de la Familia en Europa 2018*, presentado ante el Parlamento Europeo por el Instituto de Política Familiar (IPF). Sus datos son preocupantes: una de cada cinco personas en la Unión Europea es mayor de 65 años, y su único aumento poblacional significativo viene de la inmigración¹³, lo que conlleva otro tipo de problemas.

El dato no es trivial, pues los admirados modelos de bienestar europeos pueden volverse inviables si las personas en edad de trabajar disminuyen y los jubilados aumentan drásticamente. El índice de fecundidad —1,6 hijos por mujer—, está muy lejos del nivel de reemplazo generacional de 2,1¹⁴. Estas dinámicas inevitablemente generan una reducción de la población y, en particular, del número de trabajadores, afectando las condiciones de posibilidad

¹² Giuliano Bonoli, “The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States”, *Policy & Politics* 33 (2005): 431-449.

¹³ IPFE (2018), “Informe Evolución de la Familia en Europa”, disponible en <http://www.ipfe.org/Espa%C3%B1a/Documentos/IPF?page=2http://www.ipfe.org/Espa%C3%B1a/Documentos/IPFE>.

¹⁴ *Ibid.*

del Estado de Bienestar. La natalidad es quizás la variable de mayor consideración a la hora de pensar en la viabilidad de un modelo de ese tipo, no solo desde la perspectiva económica, sino también porque las instituciones que lo posibilitan surgen de la sociabilidad natural de las personas, cuestión que el Estado jamás podrá reemplazar.

Conviene advertir que Chile no está demasiado lejos de la realidad europea. Según datos del INE, la Tasa Global de Fecundidad (TGF) —el número de hijos promedio de una mujer durante su vida fértil— en 2019 fue de 1,44 hijos¹⁵. Las proyecciones sugieren que para el año 2050 la población mayor de 60 años representará un tercio del total de habitantes, lo que supone enormes desafíos en materia de salud, previsional y laboral.

Tal como en el caso europeo, nuestro Estado experimentará severas dificultades para atender las necesidades de la población si disminuye el número de personas en edad de trabajar y los jubilados aumentan de acuerdo con las proyecciones. Por de pronto, el gasto en pensiones representará cada vez más una mayor parte del PIB para efectos de financiar prestaciones básicas, lo que presionará enormemente las arcas fiscales. Si no se fomenta el ahorro individual —como parecía esbozarse en la fallida propuesta de pensiones del gobierno—, el sistema podría resultar imposible de financiar a largo plazo, agudizándose aún más el problema.

Las soluciones, sin embargo, no se agotan en mitigar los efectos del envejecimiento de la población. Guste o no, es fundamental mejorar los índices de natalidad, lo que exige promover políticas que alivianen la carga a las familias y, en particular en el caso de las mujeres¹⁶, los enormes costos —no solo económicos— asociados al cuidado de los hijos.

15 INE (2020), “Síntesis de resultados de Estadísticas vitales”, 4. Disponible en https://www.ine.cl/docs/default-source/nacimientos-matrimonios-y-defunciones/publicaciones-y-anuarios/s%C3%ADntesis-anuarios-de-estad%C3%ADsticas-vitales/anuario-de-estad%C3%ADsticas-vitales-2019-s%C3%ADntesis.pdf?sfvrsn=c5739195_4.

16 Catalina Siles, “Una política para la familia”, *Informe IES* (2018).

III. La familia y el bienestar

La fuerte baja de la natalidad y el consiguiente envejecimiento de la población inciden directamente en la composición y características de la familia. Si es verdad que el florecimiento de los Estados de bienestar guarda directa relación con la estabilidad familiar, la situación actual no es auspiciosa. “Europa es en la actualidad una sociedad envejecida, sin niños, con hogares solitarios, con cada vez menos familias y cada vez más rotas e insatisfechas”, concluye el reporte del IPF¹⁷. Aunque el número de hogares ha crecido en Europa en los últimos años, los de composición unipersonal ya llegan al 33%¹⁸. Además, existe un aumento en la cantidad de familias con un solo ingreso, lo que incrementa la pobreza y una mayor dependencia de los subsidios del Estado.

En la actualidad existen una serie de enfoques para abordar los problemas relacionados a la familia, derivados de una combinación de preocupaciones económicas, políticas y sociales. Uno de ellos se relaciona esencialmente con el empleo y la autosuficiencia económica¹⁹. Sin embargo, este enfoque tiende a reducir la familia a un activo económico más, cuyas funciones pueden ser llevadas a cabo de manera igual o más eficiente por otras organizaciones como el Estado o el mercado. Esto constituye quizás el mayor punto ciego de los Estados de bienestar consolidados, los cuales, si bien cuentan con los mejores índices de satisfacción de necesidades materiales, han parecido olvidar el valor intrínseco de la familia más allá de su utilidad, entendida como la capacidad para proveer bienes y servicios. Lo anterior ha devenido en un gran problema que muy bien ilustra el documental de Erik Gandini, *La teoría*

17 IPFE (2018), “Informe Evolución de la Familia en Europa”.

18 Juan María Piñero, *Actual*, 15 de mayo de 2018, <https://www.actuall.com/familia/europa-una-sociedad-envejecida-menos-familias-vez-mas-rotas-e-insatisfechas/>.

19 Mary Daly, “Families versus State and Market”, en Castles et. al (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 150.

sueca del amor: “Que el Estado sustituya a familia y amigos como red de protección ha tenido un efecto inesperado: una plaga de soledad”²⁰.

Es por esto que el sociólogo Pedro Morandé advierte sobre la necesidad de “[cambiar] el foco de análisis desde las funciones que la familia cumple para la sociedad, a su realidad antropológica”²¹. Según este punto de vista, la familia constituye una esfera de la vida y un conjunto de relaciones que son valiosas por sí mismas y, por lo tanto, merece reconocimiento y apoyo público²².

En el caso de Chile, la situación actual es compleja: aunque en ciertos círculos existe una fuerte reticencia a hablar de estos temas, muchos de nuestros problemas tienen que ver con la fragmentación familiar de las últimas décadas. Un ejemplo paradigmático es que cada vez nacen más niños fuera del matrimonio (lo que incide de diversas maneras en la estabilidad durante sus vidas). Según datos de la OCDE, la cifra ronda el 74%, dejando a Chile en la cúspide de los países miembros²³. En efecto, cuando se habla de la inestabilidad familiar —que se grafica en niños que nacen fuera del matrimonio, en el aumento de los divorcios o en las dificultades de los padres para pasar tiempo con sus hijos—, parte de nuestra izquierda caricaturiza esta preocupación como simplemente “conservadora”²⁴. Sin embargo, por su enorme relevancia, la agenda política en relación con la familia debiera despertar apoyo o al menos inquietud transversal en todos los sectores políticos.

20 Víctor Lapuente, “La teoría sueca del amor”, *El País*, 20 de febrero de 2018, https://elpais.com/elpais/2018/02/19/opinion/1519045037_011714.html.

21 Pedro Morandé en Andrés Biehl y Patricio Velasco (eds.), *Textos sociológicos escogidos* (Santiago: Ediciones UC, 2017), 257.

22 Daly, *Oxford Handbook of the Welfare State* (2010), 150.

23 OCDE (2018), 1. Disponible en https://www.oecd.org/els/family/SF_2_4_Share_births_outside_marriage.pdf.

24 Guillermo Pérez, “Los finlandeses de Sudamérica”, *El Líbero*, 1 de febrero de 2021.

IV. El mercado laboral

La situación del mercado laboral también afecta considerablemente la sostenibilidad de un Estado de bienestar, que requiere de una gran fuerza creadora de riqueza capaz de contribuir con altos impuestos al financiamiento de las políticas sociales. Fenómenos como la flexibilización, la deslocalización, la automatización y el deterioro de las rentas han tomado fuerza las últimas décadas, afectando principalmente a los sectores más vulnerables. Es más, gran parte de los despidos corresponden al personal poco cualificado de las empresas manufactureras²⁵.

En las últimas décadas, el desarrollo del mercado laboral en las sociedades industriales avanzadas ha experimentado un crecimiento polarizado: aumentan los trabajos de alta y baja calificación, mientras que los trabajos de calificación media prácticamente desaparecen²⁶. A raíz de esta situación, un grupo importante de trabajadores poco especializados, sin oportunidades laborales atractivas y con baja movilidad social, requeriría asistencia social permanente²⁷. Todo esto es muy relevante, considerando que las medidas redistributivas y los servicios sociales dependen del apoyo financiero de la clase media y que el Estado de bienestar beneficia “no solo a los pobres”, sino también a estos mismos sectores. Desde una perspectiva histórica, el Estado de bienestar y la clase media son interdependientes. En la clásica tríada de Esping-Andersen, la diferencia entre un régimen de bienestar liberal, conservador y socialdemócrata reside principalmente en el modo en que operan las lógicas redistributivas y su relación con las respectivas clases sociales, particularmente la clase media²⁸.

25 Vaughan Whitehead, *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe* (Edward Elgar Publishing, 2011), 23.

26 *Ibid.*

27 Philipp Rehm, “The Future of Welfare State Politics”, en *Political Science Research and Methods* vol. 8 (2020): 387.

28 Marlon Barbehön y Marilena Geugjes, “Caught in the Middle? Welfare State Legitimization and Problematization in German and Swedish Middle-class Discourse”, *International Journal of Politics, Culture & Society*, vol. 32, núm. 1 (2019): 3.

En alguna medida, esto se replica en el mercado laboral chileno, con sus características particulares de informalidad, rigidez y baja calificación. Como caso paradigmático, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el trimestre julio-septiembre de 2022 la tasa de ocupación informal alcanzó el 27,1%²⁹. Esto es relevante debido a que la formalidad es sinónimo de acceso y contribución a la seguridad social, una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en los últimos años. Por otro lado, en Chile parece dársele poca importancia a la preparación frente a los cambios estructurales en el mercado del trabajo. Estas dinámicas están íntimamente ligadas a la productividad y al nivel de competencias que muestra la población económicamente activa, lo que no solo depende del nivel educativo alcanzado, sino que se observa transversalmente, con bajos niveles de alfabetismo, lógica matemática y deductiva, y escasas competencias tecnológicas³⁰.

Un aspecto que en los últimos años ha sido preponderante para enfrentar este problema son las iniciativas relativas a la infancia. Esping-Andersen ha insistido en la importancia de una política preescolar de acceso universal y de alta calidad, pues ella produce inversión en un doble sentido. Por un lado, permite emplear a una mayor cantidad de madres, generando, entre otras cosas, más ingresos fiscales; y, por otro, mejora sustantivamente el capital humano en el caso de aquellos niños que acceden a la educación inicial³¹. En Suecia o Dinamarca, por ejemplo, lo anterior ha sido la base para la construcción sostenida de capital humano calificado. Chile, sin embargo —y en contraposición a los países de la OCDE— concentra parte importante de los recursos en la educación superior. Las cifras en este sentido son elocuentes: el Estado chileno gasta un 18% más en estudiantes de educación superior que en niños de jardines infantiles y un 47% más que en escolares³². La misma izquierda que mira hacia los países nórdicos como un posible camino a seguir

29 INE, Boletín estadístico: Informalidad laboral, edición N°20, 4 de noviembre de 2022.

30 Idea País, *Propuestas para un Chile solidario* (2021), 32. .

31 Pérez, “Los finlandeses de Sudamérica”.

32 Acción educar, *Comparación gasto público por nivel educativo* (agosto de 2021), 1.

ha puesto todas sus fichas en la educación universitaria, sin darle mayor relevancia a las agendas sobre infancia.

V. Inmigración

Aunque este tema admite muchas más dimensiones, el último de los riesgos sociales que analizaremos en este documento es la inmigración masiva. Durante los últimos años ha aumentado considerablemente la relevancia de la migración en el debate público en Chile. De acuerdo con las estimaciones recientes, el número de personas extranjeras residentes en el país ha aumentado considerablemente, pasando de cerca de 750.000 personas registradas por el Censo de 2017 a una cifra que casi se ha duplicado para finales del año 2021, superando los 1,4 millones de personas³³.

En los últimos años, el fenómeno migratorio se ha transformado en uno de los problemas de mayor preocupación cotidiana para los chilenos. Por ejemplo, según datos de la encuesta Bicentenario de la Universidad Católica, para el 2021 se registró un aumento en la percepción de conflicto entre los chilenos e inmigrantes: el 64% de los encuestados cree que hoy existe un gran conflicto entre ambos grupos. Por su parte, un 78% piensa que la cantidad de inmigrantes que existe en el país es excesiva, 18 puntos más que en la medición anterior.

Tras estos datos subyacen dos importantes cuestiones en relación con nuestro tema. En primer lugar, está el desafío relacionado al modo de establecer los límites de la población beneficiaria de la protección social en un contexto de fuerte presión migratoria. En segundo lugar, debemos preguntarnos cómo se pueden legitimar los mecanismos de solidaridad sobre los que se asientan las políticas redistributivas en un contexto de creciente heterogeneidad etnocultural³⁴.

33 INE (octubre de 2022), “Estimación de personas extranjeras” , 6.

34 Luis Moreno, *La Europa asocial: crisis y Estado del bienestar* (Barcelona: Ediciones Península, 2012),105.

Respecto de la primera cuestión, la llegada masiva de extranjeros genera una fundada incertidumbre en los sectores desfavorecidos. No son las élites las que padecen las tensiones vinculadas a la llegada de extranjeros, sino los más vulnerables, quienes conviven con los inmigrantes en sus barrios y ven en ellos una competencia directa por trabajo, vivienda y provisión de servicios³⁵. En este escenario, es indispensable hacerse cargo de las inquietudes de los sectores populares, enfatizando dos aspectos primordiales: la vulnerabilidad compartida por una cantidad considerable de chilenos y extranjeros, y la forma en que se gesta y desarrolla la relación entre los grupos socioeconómicos más bajos y los inmigrantes³⁶. A fin de cuentas, la entrada masiva de personas presiona distintas dimensiones del sistema público y acentúa algunas de sus carencias³⁷. Hoy nuestro Estado no es capaz de resguardar la seguridad de sus ciudadanos ni de los extranjeros en muchas zonas fronterizas, y la institucionalidad se ha mostrado débil frente al gran flujo migratorio en diversos aspectos, lo que es solo un síntoma más de la urgente tarea de modernización del Estado en la que nos debemos embarcar.

La segunda arista se resume en que, según sugieren algunos estudios, a mayor diversidad cultural en la población, menor apoyo prestan las clases medias y trabajadoras autóctonas a los políticos favorables a la provisión pública de bienestar social que pueda favorecer a inmigrantes³⁸. No hay que olvidar que este tipo de políticas requiere altos grados de cohesión y disciplina social. Por tanto, si bien muchos países encuentran en la inmigración una solución a sus problemas relacionados con el envejecimiento de la población, esta estrategia entra en conflicto con el escepticismo de múltiples grupos que, en muchas ocasiones, ha contribuido al éxito de los partidos políticos de corte populista antiinmigrantes³⁹.

35 Guillermo Pérez, "Migración en Chile", *Claves para el debate* (Santiago: IES, marzo de 2019), 7.

36 *Ibid.*, 8.

37 *Ibid.*, 10.

38 Moreno, *La Europa asocial*, 105.

39 Bonoli "The Politics of the New Social Policies", 13.

Es clave entender que para proveer las prestaciones propias de los modelos de bienestar no solo precisa de una maquinaria estatal extraordinariamente eficiente, sino también de la disposición de la ciudadanía a contribuir con muchos más impuestos para financiar beneficios sociales que cubran a toda la población. Sin embargo, ciudadanos altamente comprometidos con el bienestar de los más necesitados no aparecerán simplemente por el voluntarismo de los políticos, y menos aún en un escenario de inmigración descontrolada⁴⁰.

No obstante, las posiciones en el debate público respecto de estos temas tienden a oscilar entre, por un lado, el cosmopolitismo progresista que aboga por las fronteras abiertas y, por otro, el discurso antiinmigrante que reduce el fenómeno de la migración a un asunto de seguridad pública en el cual el Estado debe imponer su fuerza para solucionarlo. Según lo previamente expuesto, las tensiones son más diversas y profundas, por lo que es indispensable abordar de manera multidimensional la cuestión migratoria al pensar en un Estado de bienestar.

Reflexiones finales

En los apartados anteriores se esbozaron distintos temas ineludibles para discutir con seriedad la implementación de un Estado social. Sin embargo, existe una interrogante aún mayor que resolver. Nos referimos a la modernización del Estado chileno. La situación es inquietante, pues hoy nuestro aparato estatal no está en condiciones de asumir ese tipo de provisión social.

Es fundamental que el intento por resolver las múltiples falencias de nuestro aparato estatal vaya acompañado de una reflexión profunda acerca de qué le podemos exigir y qué no⁴¹. Sin embargo, estamos bastante lejos de lograr dicho acuerdo. La enorme discrepancia en torno al rol del aparato público en la vida de los ciudadanos va de la mano de un escaso acuerdo sobre el papel

40 Pérez, “Los finlandeses de Sudamérica”.

41 Guillermo Pérez, “Crisis política y modernización del Estado”, *Informe IES* (septiembre de 2020), 13.

que cumplen el mercado, la sociedad civil y la familia en la solución de los problemas comunes⁴². Sin un acuerdo básico en esta materia parece ilusorio avanzar en un mayor protagonismo del Estado en el campo de la protección social. El proceso constituyente en curso está llamado a sentar las bases de ese consenso.

Con todo, la experiencia comparada sugiere que las disposiciones relativas a derechos sociales en las constituciones nórdicas no son más generosas que las disposiciones equivalentes en cualquiera de los otros países cuyas constituciones protegen tales derechos⁴³. Los datos de los Estados nórdicos y varios otros sugieren que, antes que el constitucionalismo escrito, factores como el tamaño de la población, un alto nivel de educación, una economía de mercado desarrollada junto con una red de seguridad social funcional y un aparato estatal eficiente son los que representan un mayor aporte a la democracia, la prosperidad y el desarrollo humano. Las constituciones son muy relevantes, pero no debe ignorarse que son limitadas. A su vez, tampoco se puede minimizar la importancia de la cultura y el contexto social y político que rodea a la misma.

El llamado, entonces, es a no ser ingenuos: un Estado de bienestar al estilo de la Europa de posguerra es inviable en el Chile de hoy. El desafío, por tanto, consiste en buscar fórmulas en las que este concepto sí tenga potencial, de la mano de una reflexión realista y concreta, adecuada y siempre atenta a las circunstancias actuales de nuestro país. De lo contrario, estas promesas no tendrán ninguna correspondencia práctica ni en el corto ni en el mediano plazo y alimentarán una ya alta desconfianza en el sistema político.

Naturalmente, esto requiere de la colaboración activa de todos los actores de la sociedad civil⁴⁴. Quizás la clave de todo esto sea comprender que las asociaciones intermedias, la subsidiariedad y el Estado social no son

42 *Ibid.*, 14.

43 Ran Hirschl, “The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, núm. 2 (abril de 2011): 155-156.

44 Daniel Mansuy, “El Estado en crisis: antecedentes y desafíos”, en *Punto y coma* 4 (marzo de 2021), 14.

términos excluyentes ni contrapuestos. No hay que apegarse a un solo modelo de bienestar, pues existen muchos, y en cada Estado debe darse la discusión hasta decantar en uno que se ajuste a su realidad y aspiraciones. Ese es, precisamente, el desafío de nuestro país.

Últimas claves IES

- [Gestación subrogada. 4 claves para el debate](#)
Por Catalina Siles y Javiera Bellolio
- [Constitución ecológica. 4 claves para el debate](#)
Por Álvaro Vergara
- [Mecanismos de democracia directa y nueva Constitución. 5 claves para el debate](#)
Por Guillermo Pérez
- [Superar el presidencialismo. 5 claves para el debate](#)
Por Mariana Canales
- [Twitter y debate político. 4 claves para el debate](#)
Por Rodrigo Pérez de Arce