

P.

puntos de referencia

CENTRO
DE ESTUDIOS
PÚBLICOS

EDICIÓN DIGITAL
N° 644, ENERO 2023

ECONOMÍA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Precondiciones para la construcción de un Estado social en Chile

MARÍA JOSÉ ABUD, JOSÉ TOMÁS QUIROGA Y GABRIEL UGARTE



RESUMEN

- Chile continúa en un proceso constitucional cuyo resultado permanece incierto, aunque existe cierto consenso en las principales fuerzas políticas para avanzar hacia un Estado social de derecho. Sin embargo, a pesar del compromiso de transitar hacia este modelo, no existe claridad de lo que implica para el caso chileno.
- Este artículo busca aportar a la discusión de dicho proceso a través del estudio de las concepciones en torno a los Estados sociales y de bienestar, e indicando tres precondiciones para desarrollar un Estado social que cumpla con las expectativas ciudadanas.
- Estas precondiciones son la postergada modernización del Estado (avanzar a un Estado más eficiente, que recupere la confianza institucional y entregue mayor gobernabilidad), cerrar las brechas de calidad en las prestaciones de los principales servicios sociales y, por último, la importancia de un pacto fiscal que promueva el crecimiento económico y permita una mayor recaudación.
- Sin duda estos no son los únicos desafíos que enfrentamos para el tránsito hacia un Estado social. Existen distintas materias por definir como, por ejemplo, el marco constitucional de un Estado de estas características, los cambios necesarios al sistema político actual, el diseño institucional que acompañe este modelo y la necesaria descentralización.
- Las precondiciones establecidas en este artículo son el punto de partida para una agenda más exhaustiva que debe ser abordada con sentido de urgencia. Si no enfrentamos los desafíos aquí planteados, definir un Estado social sin tener un Estado habilitado para cumplir ese rol puede traer consigo una mayor desconfianza institucional y malestar social, al no poder cumplirse la promesa de los derechos sociales establecidos.

MARÍA JOSÉ ABUD. Investigadora Centro de Estudios Públicos.

JOSÉ TOMÁS QUIROGA. Investigador asistente Centro de Estudios Públicos.

GABRIEL UGARTE. Investigador Centro de Estudios Públicos.



INTRODUCCIÓN

En el contexto del plebiscito de salida de la propuesta de nueva Constitución y la discusión constitucional que continúa abierta, los principales sectores políticos, de manera transversal, han afirmado la necesidad de que nuestro país transite hacia un Estado social de derecho. Sin embargo, a pesar del consenso para avanzar a este modelo, no existe claridad sobre qué significa para el caso chileno, cuáles son los referentes internacionales que observamos al respecto, y qué desafíos como país enfrentamos para transitar hacia un Estado con estas características.

Como punto de partida, en cuanto a la incorporación de este modelo a nivel constitucional, la evidencia internacional es bastante heterogénea. Países como Alemania, España, Colombia y Venezuela se definen como un Estado social de derecho en sus constituciones. Asimismo, en algunos casos, como en la Constitución de Colombia o la propuesta de nueva Constitución de Chile que fue rechazada, se incluye, además de la cláusula, una enumeración de distintos derechos sociales, mientras que otros países, como Alemania y Suiza, expresan su compromiso con estos derechos sin mencionarlos directamente. Es decir, no existe un modelo constitucional único al respecto.

El término Estado social de derecho, sobre el cual se ha centrado el debate en Chile, corresponde a una denominación histórica, utilizada en un momento determinado del tiempo en distintos países, siendo Estado de bienestar la denominación comúnmente utilizada en la literatura para este tipo de modelo de Estado, que se hace cargo de los desafíos sociales. A lo largo de este artículo utilizaremos el término Estado social, a excepción de la revisión de la literatura en que examinamos las concepciones en torno a los Estado de bienestar y Estado social.

A pesar del consenso para avanzar a este modelo, no existe claridad sobre qué significa para el caso chileno, cuáles son los referentes internacionales que observamos al respecto, y qué desafíos como país enfrentamos para transitar hacia un Estado con estas características.

El objetivo de este artículo es contribuir al debate actual, presentando tres precondiciones para el tránsito hacia un Estado social en Chile, sin las cuales cualquier construcción de Estado social será incompleta. Estas precondiciones son la postergada modernización del Estado (de manera de lograr ser un Estado más eficiente, que recupere la confianza institucional y entregue mayor gobernabi-

lidad), avanzar en cerrar las brechas de calidad en los principales servicios sociales y, por último, la importancia de un pacto fiscal que promueva el crecimiento económico y permita una mayor recaudación fiscal.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. Primero, se analizan las concepciones y definiciones en torno al término Estado social y los Estados de bienestar. Segundo, se analizan las tres precondiciones identificadas en el párrafo anterior, y finalmente, se termina con algunas conclusiones.



CONCEPCIONES EN TORNO A LOS ESTADOS SOCIALES Y DE BIENESTAR

Los Estados de bienestar surgen a fines del siglo XIX como conjuntos distintivos de arreglos socioeconómicos y estilos de gobierno en las naciones occidentales que buscan dar respuesta a las protecciones tradicionales del Estado que fueron erosionadas por el capitalismo de mercado, la urbanización e industrialización, las nuevas concepciones de la política económica y el individualismo que las acompañaban. La *New Poor Law* inglesa de 1834 encarnaba este modelo de sociedad bajo el mercado liberal, en que la responsabilidad pública respecto del bienestar debía ser mínima.

Con gran rapidez, una nueva forma de gobernanza social y económica se instaló en el mundo desarrollado a mediados del siglo XX, siendo el principio de Estado social desarrollado en primer lugar por la doctrina alemana, en la década de 1880, a través de la primera Ley de seguro social creada por el canciller Bismarck. Una década después países como Dinamarca, Nueva Zelanda y Australia adoptan los primeros esquemas de pensiones y a principios de 1900 en Inglaterra se introducen los primeros sistemas de protecciones laborales. Estas prácticas llegan a Estados Unidos en la década de 1930, cuando como respuesta a la Gran Depresión, el presidente Roosevelt crea programas de empleo masivo y posteriormente el *New Deal*, legislación que establece el Estado de bienestar americano. Ya en 1960 toda nación desarrollada contaba con una institucionalidad de Estado de bienestar, y los gobiernos asumen su responsabilidad de manejar la economía. Los Estados de bienestar se diferenciaron desde su origen entre los distintos países, siendo un reflejo de su propia historia en materia de previsión social, de sus tradiciones religiosas, del carácter de su Estado y de las coaliciones políticas que dieron forma a las reformas de bienestar (Garland, 2017).

Tal como lo plantea Garland (2017), el nombre Estado de bienestar siempre ha sido problemático. Comenzó a ser de uso común en la década del 50. Se le critica a esta denominación la importancia que le quita a las contribuciones de los trabajadores, el esfuerzo voluntario y a la responsabilidad personal. Algunas de las figuras influyentes de la política social de la posguerra en Gran Bretaña señalaban que

la frase Estado de bienestar evocaba imágenes de una clientela recibiendo beneficios inmerecidos de un Estado autoritario.

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 (Esteve-Pardo 2013). En la misma línea, el principio de Estado social entregaría al Estado una habilitación para efectuar intervenciones en materias sociales (Poyanco 2017). Mientras que el concepto de Estado de bienestar —en torno al cual se ha desarrollado una extensa literatura que expresa distintos significados con los que se utiliza esta noción y las tergiversaciones que son comunes de encontrar— puede tomar una gran variedad de formas, algunas más extensas y generosas que otras (Garland 2017). Los Estados de bienestar serían un aspecto fundamental de los gobiernos modernos y una característica de todas las sociedades desarrolladas “que opera como un medio indispensable para hacer social y económicamente sustentables las economías capitalistas” (Garland 2017, 3). En ese sentido, Garland plantea que el término más exacto debería ser “Estado social” o “capitalismo de bienestar”, sin embargo, el autor señala que es complejo transitar a un nuevo término después de un uso generalizado por más de medio siglo.



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 (Esteve-Pardo 2013).

Esping-Andersen (1990), fue uno de los pioneros en estudiar cómo se configura el bienestar social, identificando tres regímenes en base a distintos arreglos entre el Estado, el mercado y la familia (sociedad civil). Como primer régimen, establece el Estado de bienestar «liberal», en el que predominan las ayudas focalizadas, las transferencias universales austeras y los planes de seguridad social modestos, en que las prestaciones o beneficios del Estado se dirigen principalmente a personas con bajos ingresos. Ejemplos de este modelo son Estados Unidos, Canadá y Australia. Un segundo tipo de régimen agrupa a naciones como Austria, Francia, Alemania e Italia, y se conocen como Estados de bienestar conservadores. Este modelo considera naciones altamente corporativistas, esto es, sociedades organizadas en gremios. Dichos países (en la época que escribía Esping-Andersen) priorizaron la capacidad de las familias de sostener a sus miembros, y el aparato estatal intervenía de forma subsidiaria cuando se agotaba la capacidad de dichas organizaciones. Este sistema destaca el seguro social como instrumento para la satisfacción de las garantías sociales. El tercer grupo de regímenes es definido por Esping-Andersen como socialdemócrata, por la influencia que ha tenido esta corriente política en este modelo de Estado social. Bajo este sistema se persigue un Estado que promueva una igualdad hacia niveles más

altos de bienestar, en contraste con la igualdad de las necesidades mínimas. Esto implica avanzar en mayor calidad y homogeneización de las prestaciones entre distintos niveles socioeconómicos. Quizás la característica más destacada del régimen socialdemócrata es la fusión del concepto de bienestar y el de trabajo. Según Esping-Andersen, la mejor manera de conseguirlo es que la mayoría de la población en edad de trabajar se emplee formalmente y que el menor número posible de personas subsista de las transferencias sociales.

Diversos autores han contribuido al estudio de los Estados de bienestar, complementando y proponiendo ajustes a la tipología inicial propuesta por Esping-Andersen (1990).¹ Por ejemplo, Ferrera (1996) define un cuarto tipo de Estado de bienestar, el de Europa del sur, el cual incluye a países como Italia, España, Portugal y Grecia. Dichas naciones se caracterizan por altos niveles de asistencialismo en algunos ámbitos (comúnmente en el área de la salud) y escaso apoyo social en otros. Estos casos se caracterizan por una ausencia de una red articulada de protección social y un clientelismo crónico en base a subsidios selectivos. Castles (1998), por su parte, plantea que países como Australia y Nueva Zelanda tienen un enfoque particular y más inclusivo de seguridad social que el de los otros países clasificados en los regímenes liberales. Este grupo de países se caracteriza por ofrecer rendimientos con umbrales que permiten que un porcentaje relevante de la población acceda a beneficios sociales, lo que dista de una focalización en la población de menores ingresos, aunque tampoco se trata de una política universal. En estos países, la seguridad social que proveen los empleadores tiene un rol importante que opera a través de regulaciones del mercado.



Diversos autores han contribuido al estudio de los Estados de bienestar, complementando y proponiendo ajustes a la tipología inicial propuesta por Esping-Andersen.

Entre los distintos modelos de Estados de bienestar, el modelo de los países nórdicos ha generado bastante atención nacional e internacional. Greve (2007) estudia cuáles son las principales características del régimen que se ha implementado en esos países. Concluye que se trata de un modelo con una estructura extremadamente descentralizada y compleja, tanto en lo que respecta a la reglamentación como a la financiación, en el que el Estado juega un rol clave en la provisión de derechos sociales con un alto grado de igualdad. Destaca la importancia de las políticas universales en materia de cuidados en la primera infancia, lo cual está estrechamente ligado a otro elemento que define como fundamental: un mercado laboral con alto nivel de empleo (también para las mujeres), bajo nivel de diferenciación salarial y alto nivel de impuestos. También, el autor señala que los programas universales tienen

¹ Para un análisis en profundidad respecto de distintas tipologías de Estados de bienestar revisar Arts y Gelissen (2002)

la ventaja de ser menos estigmatizadores que las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos y que, además, pueden ser una forma de garantizar el consenso y el apoyo de la clase media.

Como se puede apreciar, no existe un único modelo u organización que sea indicativo de un Estado social o de bienestar. Estos operan con ciertas instituciones básicas, como seguros sociales y asistencia social, pero no existe una única forma del funcionamiento de estas instituciones (Garland 2017). Sin embargo, en la literatura es posible apreciar algunos elementos comunes de este modelo:

- contar con un Estado eficiente en la provisión de derechos sociales (Bonoli 1997; Esping-Andersen 1990);
- la importancia de la confianza institucional e interpersonal como una base fundamental (Bergh y Bjørnskov 2011);
- un piso mínimo de calidad independiente del prestador en los principales servicios sociales (Greve 2009), y
- un sistema tributario progresivo que cuente con el apoyo de las mayorías (Arts y Gellisen 2002).



PRECONDICIONES PARA EL TRÁNSITO HACIA UN ESTADO SOCIAL

Como se señaló en la sección anterior, si bien no existe una única definición o modelo de Estado social o de bienestar, es posible identificar en la literatura ciertos aspectos que son fundamentales para la sostenibilidad y el éxito de estos. En base a estos consensos en la evidencia comparada y los desafíos actuales que presenta Chile, en esta sección planteamos tres dimensiones que consideramos fundamentales para transitar hacia un modelo de Estado social, materias que son un piso mínimo necesario, independiente de cuál sea el diseño futuro del sistema político de nuestro país o el marco constitucional que defina este modelo:

- La primera es la necesaria y postergada modernización del Estado, la cual debe ir acompañada de una recuperación de las confianzas institucionales.
- Segundo, es preciso avanzar en una mayor homogeneización de la calidad de los servicios sociales, y diseñar un marco regulatorio adecuado que permita una correcta articulación entre proveedores públicos y privados.
- Finalmente, es fundamental un pacto fiscal que permita la recaudación necesaria, la que debe considerar la importancia del crecimiento económico y los desafíos demográficos que enfrentamos.

1. La necesaria modernización del Estado y el desafío de recuperar las confianzas

A pesar del consenso que existe en esta agenda, la modernización del Estado es un desafío que continúa pendiente. Si bien han existido avances en los últimos años en algunas materias tales como una mayor transparencia, digitalización y profesionalización de la función pública a través del sistema de Alta Dirección Pública, no ha existido una agenda transformadora que permita hacer frente a los profundos desafíos que enfrenta el aparato estatal, sino que más bien se han tomado acciones reactivas ante contingencias sociales y políticas. En el Informe del Centro de Estudios Públicos sobre la Comisión de Modernización del Estado (2017), se plantea que esta agenda se puede agrupar en tres grandes desafíos: asegurar una mejor deliberación en el diseño de la políticas que permiten el cumplimiento del deber de gobernar, avanzar hacia un Estado mejor gestionado (en materia de personas, finanzas, información y organización), y por último la necesidad de mejoras en el diseño y mecanismos de evaluación, control y transparencia del Estado (CEP 2017).

El desafío de modernizar el Estado va de la mano con la recuperación de la confianza institucional. Esto es relevante porque existe una creciente literatura que afirma una relación positiva entre estos dos factores²; en concreto, sería la confianza de la gente la que permite establecer sistemas tributarios demandantes y sistemas políticos asistenciales sin *free-riding*, es decir que eviten que ciertos grupos descansen en el esfuerzo de otros. En Chile, la confianza institucional es baja. De acuerdo con la Encuesta CEP (2022), el Gobierno (poder ejecutivo) es la rama del Estado con mayor confianza, con apenas un 22%. Luego siguen los Tribunales de Justicia (15%), los Ministerios (15%), el Senado (10%), la Cámara de Diputados (10%) y los partidos políticos (4%). Con una baja confianza, se limitan las posibilidades de avanzar en un Estado de bienestar. Es, por tanto, importante entender el porqué de la baja confianza.

El desafío de modernizar el Estado va de la mano con la recuperación de la confianza institucional. Esto es relevante porque existe una creciente literatura que afirma una relación positiva entre estos dos factores.

² Algunos autores sugieren que la existencia del Estado de bienestar conduce a altos niveles de confianza (Kumlin y Rothstein 2005; Rothstein y Uslaner 2005; Aghion et al. 2010a). Bergh y Bjørnskov (2011) argumentan la relación contraria, esto es, que la confianza social —la creencia de que se puede confiar en que la mayoría de las personas se comporten de forma honesta— protege a las naciones de problemas importantes de *free-riding* y, por lo tanto, permite que los estados de bienestar se desarrollen y sean fiscalmente sostenibles. En la misma línea, Habibov et al. (2018) evalúan el efecto de la confianza institucional en la disposición a pagar más impuestos para apoyar estados de bienestar, y encuentran una relación positiva, especialmente para el caso de programas universales más que para aquellos focalizados.

Sin duda, la baja confianza institucional responde a múltiples causas, siendo una de ellas la insatisfacción ciudadana con la calidad de los servicios públicos que se reciben. En ese sentido, un Estado que funciona de manera correcta podría ser clave para recuperar la confianza ciudadana en los servicios y servidores públicos (CEP 2017). El cumplir con el mandato recibido, es decir, materializar las iniciativas comprometidas y que estén presentes valores que la ciudadanía exige al Estado, como la integridad, la equidad y la justicia en el desempeño de sus tareas, son factores clave que sostienen la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas (OCDE 2017).

Es decir, el eficiente uso de los recursos es fundamental para la recuperación de las confianzas y es un eje principal de la modernización del Estado. A continuación, analizamos cuál es la situación de Chile en comparación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en gasto medido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) en las áreas de educación y salud con el fin de comprender la relación entre el nivel de gasto e indicadores de calidad. Estos dos desafíos sociales se sitúan entre los que existe mayor consenso por parte de los chilenos en tanto prioridades que debe hacer frente el Gobierno (Encuesta CEP 2022).³ Si bien este es un análisis simple que no permite establecer causalidad, sí hace posible tener una visión general comparativa entre países sobre el nivel de gasto social actual y la calidad o resultados de estos. En otras palabras, permite analizar si se podrían esperar mejores resultados para un mismo nivel de gasto.



[El eficiente uso de los recursos es fundamental para la recuperación de las confianzas y es un eje principal de la modernización del Estado.](#)

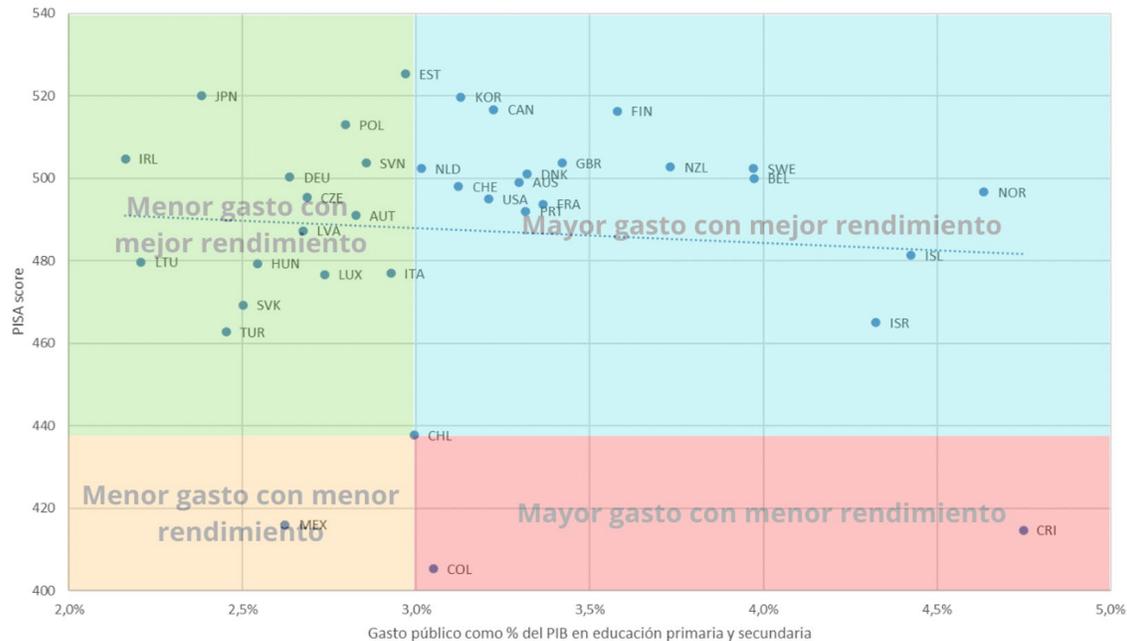
En el gráfico 1 observamos que Chile se encuentra cerca de la mediana en niveles de gasto público en educación, tanto para educación primaria como secundaria⁴ (lugar 20 de 38). Según un informe del 2022 de la OCDE, Chile es el país del bloque que más gasta en educación como porcentaje de su presupuesto fiscal.⁵ Sin embargo, al observar los resultados de la prueba del Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por su sigla en inglés) en los países de la OCDE, Chile tiene resultados comparativamente bajos. Como país obtiene el cuarto peor resultado, aunque lidera en resultados en esta prueba en Latinoamérica.

³ Cabe señalar que pensiones y seguridad también son parte de las principales demandas, sin embargo, por la naturaleza de estos servicios y la dificultad de medir resultados en el gasto, se analizaron exclusivamente la situación de salud y educación.

⁴ El gasto público en educación incluye el gasto directo en instituciones educativas, así como las subvenciones públicas relacionadas con la educación que se dan a los hogares y que son administradas por las instituciones educativas. Este indicador se muestra como porcentaje del PIB, dividido por los niveles primario a postsecundario no terciario y terciario. Las entidades públicas incluyen los ministerios distintos de los de educación, los gobiernos locales y regionales y otros organismos públicos. El gasto público incluye el gasto en escuelas, universidades y otras instituciones públicas y privadas que prestan o apoyan servicios educativos.

⁵ Ver link.

GRÁFICO 1: Gasto público en Educación como % del PIB en educación primaria y secundaria y resultados PISA



FUENTE: OCDE, 2017-2021.

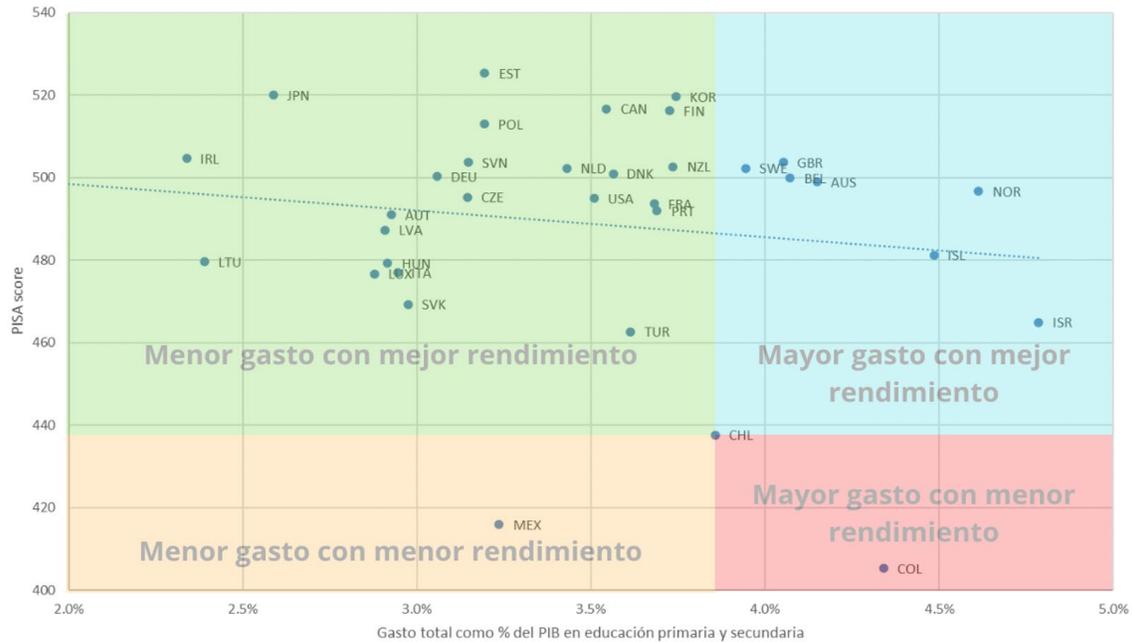
Como muestra el gráfico 1, países como Estonia o Países Bajos destinan el mismo porcentaje del PIB a educación, pero con resultados notoriamente mejores. Asimismo, Costa Rica tiene resultados más bajos en educación con un gasto mucho mayor. Sin embargo, es importante notar que este es el gasto *público* en educación, pero la prueba PISA es rendida por estudiantes de todo tipo de escuelas. Por ello, en el gráfico 2 podemos ver los mismos resultados PISA, pero esta vez con respecto al gasto total en educación.⁶ De esta forma es posible indagar si es que ciertos países se apoyan en mayor medida en los privados para alcanzar mejores resultados (o al menos lo hacen en mayor medida que Chile). Observamos que Chile figura como uno de los países con mayor gasto de la OCDE, pero con un bajo desempeño comparado excluyendo Latinoamérica.

Con respecto al gasto público en salud, Chile se encuentra en la cola menor de la distribución⁷ (gráfico 3). Para poder comparar la calidad del servicio de salud, se construyó un indicador con las siguientes variables: esperanza de vida, exceso de muertes, prevalencia de diabetes y población en mal estado de salud. En base a este indicador se generó un *ranking*, que, para mantener la consistencia con los gráficos anteriores, es inverso. Esto es, a mayor valor, mejor resultado en la categoría.

⁶ El gasto en educación abarca el gasto en escuelas, universidades y otras instituciones educativas públicas y privadas. El gasto incluye la instrucción y los servicios auxiliares para los estudiantes y las familias proporcionados a través de las instituciones educativas. El gasto se muestra como porcentaje del PIB.

⁷ El gasto público en salud mide el consumo final de bienes y servicios sanitarios (es decir, el gasto sanitario corriente), incluyendo el gasto público y el seguro de salud obligatorio.

GRÁFICO 2: Gasto total en Educación como % del PIB en educación primaria y secundaria y resultados PISA

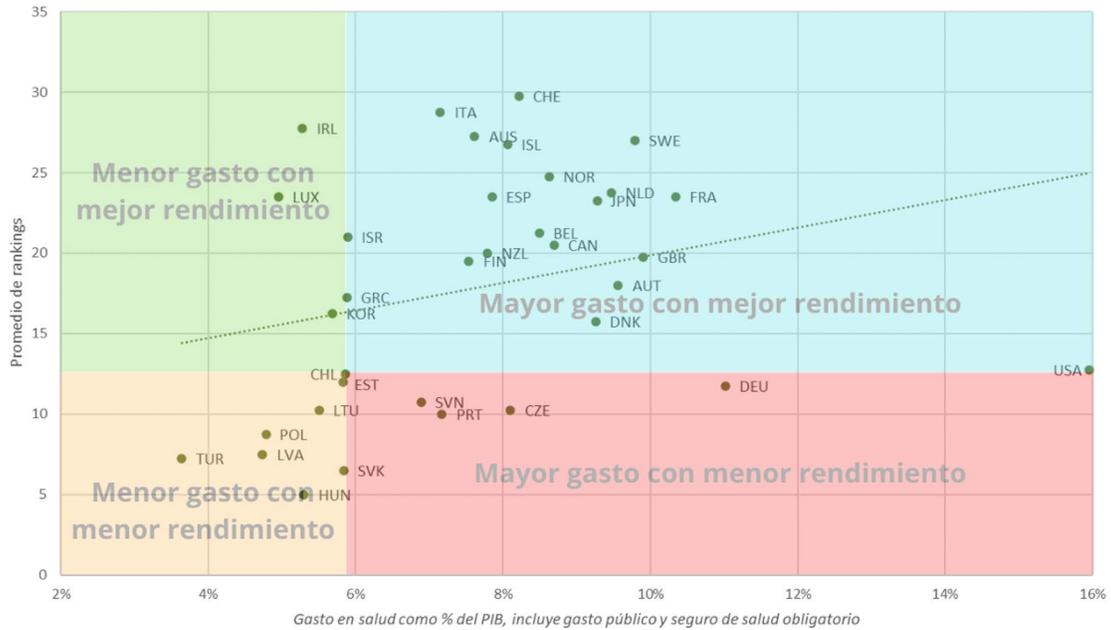


FUENTE: OCDE, 2017-2021.

La ubicación de Chile con respecto a otros países sugiere que el gasto en salud como porcentaje del PIB entrega resultados más cercanos que en el caso de educación a los que tienen los países de la OCDE para ese nivel de gasto. Destaca que Chile tiene un gasto similar a Estonia (al igual que en el caso del análisis educación), pero a diferencia del sector de educación, los resultados en el caso de salud son similares. Cabe señalar que los datos incluyen tanto el gasto del gobierno como los de seguros de salud obligatorio. En el gráfico 4 se muestra la misma información, pero esta vez incluyendo el gasto de fuentes privadas, que, para Chile, representa una proporción sustancial.

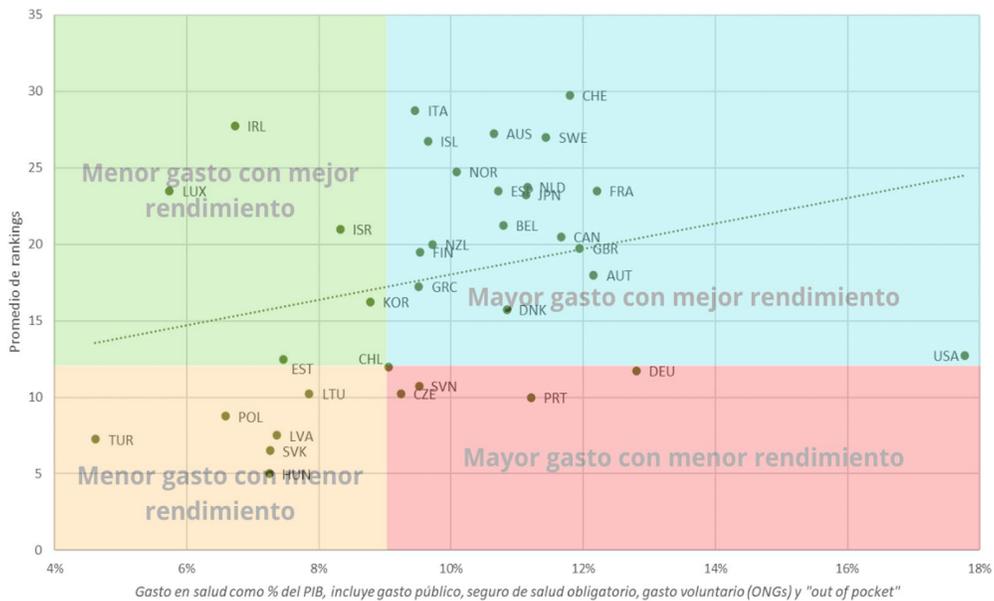
Si bien en ambos casos observamos que países con niveles similares de gasto obtienen mejores resultados, Chile se encuentra en una posición comparativamente mejor en salud que en educación, tanto al mirar el gasto público como el gasto total. Si bien este análisis no establece causalidad —como tampoco implica que los desafíos que enfrenta el sector de salud a nivel institucional y en la provisión de servicios sean menores que los del sector de educación— sí permite inferir que el gasto en salud es relativamente más eficiente que el educacional. Este resultado no debe ser interpretado como un análisis comparativo sobre la calidad de la educación y de la salud en Chile, como tampoco busca desconocer los desafíos que existen en ambos sectores, sino como un ejercicio ilustrativo de posibilidades de mejoras en eficiencia de gasto.

GRÁFICO 3: Gasto público en salud como % del PIB y promedio de rankings salud OCDE



FUENTE: OCDE, 2017-2021.

GRÁFICO 4: Gasto total en salud como % del PIB y promedio de rankings salud OCDE



FUENTE: OCDE, 2017-2021.

En la misma línea, es importante tener en cuenta que este ejercicio no considera factores que influyen en la calidad de los servicios de salud y educación. Como, por ejemplo, la institucionalidad y regulación vigente, y otros indicadores de calidad y de resultados. Tanto en el sector de salud como educación, aún enfrentamos grandes desafíos y ambos son parte de las principales demandas sociales ciudadanas (Encuesta CEP 2022). Sin embargo, a pesar de las limitaciones del ejercicio, de los gráficos anteriores es posible desprender dos grandes conclusiones. Primero, tanto en salud como educación nuestro gasto público es menor al promedio OCDE, y dista de aquellos países que poseen Estados de bienestar exitosos, por lo que aumentar el gasto sigue siendo un desafío fundamental, el cual es abordado en el tercer prerrequisito que se propone en este artículo (el de un pacto fiscal que recaude lo suficiente considerando desafíos económicos y demográficos). Segundo, a pesar de tener un menor gasto público que el promedio de la OCDE, nuestros resultados tanto en salud y educación sugieren que existe espacio para mejorar la provisión de estos servicios. Es decir, ante el actual nivel de gasto, es posible una mayor eficiencia del Estado a través de la modernización de este y así poder recuperar las confianzas. Como se señaló anteriormente, una mayor satisfacción con los servicios estatales repercute directamente en el aumento de la confianza en las instituciones estatales. Si esta agenda continúa esperando, al avanzar hacia este nuevo modelo no será posible hacer frente a la obligación del Estado de cumplir un régimen de estas características, lo que traerá consigo un aumento en el malestar ciudadano y debilitará aún más la confianza institucional.

2. Homogeneización de la calidad: rol de los privados y el Estado

Chile ha tenido importantes avances en materia de desarrollo en las últimas décadas. De la mano del crecimiento económico se han realizado importantes reformas que han tenido como efecto el aumento de la cobertura educacional, la ampliación de la oferta de servicios sociales y la disminución de la pobreza, transformando las condiciones de vida de las personas. Lo anterior se refleja en el aumento sostenido en el Índice de Desarrollo Humano, que captura el desarrollo del país más allá de las condiciones puramente económicas, donde Chile está en la categoría de nivel muy alto junto a otros países avanzados (PNUD 2022). Destacan especialmente los avances en escolaridad de la población, aumentos en la esperanza de vida e ingresos de las últimas décadas.

Sin embargo, este desarrollo se ha ralentizado en los últimos años y han surgido nuevas demandas por mayor calidad de los servicios sociales. Se suma a esto que la calidad ofrecida por estos es heterogénea, en un contexto de alta segmentación social. Para algunas prestaciones sociales, el acceso a servicios de mayor nivel puede estar coartado por la capacidad de pago de las personas, mientras que en otros casos puede deberse a la inexistencia de alternativas de buena calidad cercanas a la residencia de las personas. También hay un componente cultural, relacionado con la discriminación que viven algunos sectores de la población, generando una desigualdad en el trato social en la experiencia de usuarios de servicios sociales (PNUD Chile 2017)

El acceso a la salud es uno de los servicios donde se observan niveles de calidad heterogéneos según el tipo de prestador. La población de menos recursos accede a servicios gratuitos que entrega el Estado en instituciones públicas, donde existen graves problemas de oportunidad, con listas de espera que incluso superan años. Por su parte, los sectores medios y de mayores recursos pueden acceder a prestadores privados, con o sin financiamiento público, obteniendo una atención más oportuna. En la actualidad, más de dos millones de personas que se atienden en la salud pública están en listas de espera, ya sea por consulta a especialistas o cirugías. Debido a la pandemia, incluso en las patologías con Garantías Explícitas de Salud (GES) no se ha podido cumplir con la garantía de oportunidad.

En relación con el sector educacional, como se indicó previamente, los resultados de aprendizaje son bajos al compararlos con otros países de la OCDE, aunque se sitúan por sobre el promedio de la región latinoamericana. Adicionalmente, el factor socioeconómico tiene un efecto preponderante en los resultados académicos, generando brechas de aprendizaje entre los grupos más y menos favorecidos. Por ejemplo, se observan brechas de más del 40% en las competencias de lectura entre el quinto y primer quintil socioeconómico, situando a Chile en el grupo con mayor desigualdad entre los países de la OCDE (PNUD Chile 2017).



Avanzar hacia la necesaria homogeneización de la calidad de los servicios públicos, cerrando brechas entre proveedores, es una condición necesaria para el tránsito hacia un Estado social. Sin embargo, esto no implica una estandarización ni igualación de los tipos de servicios, como tampoco tender a un único prestador.

Junto con estos resultados a nivel general en educación, se observa que la calidad del servicio entregado es heterogénea, lo que está asociado tanto al tipo de proveedor como a la segregación territorial. Así, al analizar las escuelas según su desempeño en los distintos indicadores y considerando el nivel socioeconómico de sus alumnos, se observa una mayor concentración de las escuelas estatales en la categoría de desempeño insuficiente. Junto con ello, existe una alta segregación espacial de las familias, lo que, sumado a la preferencia por elegir escuelas cercanas al domicilio, explica en parte la postulación a escuelas de menor calidad por parte de familias de escasos recursos (Blanco et al. 2019).

Avanzar hacia la necesaria homogeneización de la calidad de los servicios públicos, cerrando brechas entre proveedores, es una condición necesaria para el tránsito hacia un Estado social. Sin embargo, esto no implica una estandarización ni igualación de los tipos de servicios, como tampoco tender a un único prestador, sino más bien que se cumplan ciertos estándares que aseguren un nivel de cali-

dad adecuada a la ciudadanía, respetando la autonomía de las instituciones. Tal como señala Garland (2017), si bien los países que adoptan Estados de bienestar tienen servicios sociales que son legislados y financiados por el Estado, estos no necesitan ser reproducidos, administrados o entregados por el sector público.

El rol de los privados

En Chile, existe una larga tradición de participación del sector privado y la sociedad civil en el desarrollo social del país. En efecto, su rol se ha entendido como complementario a la acción del Estado en la consecución de las prioridades sociales en distintos ámbitos. Un ejemplo de esto es el sector educacional, donde los establecimientos privados han tenido una importante participación a lo largo de la historia, y han recibido financiamiento público desde el siglo XIX. La alternativa privada ha sido vista como legítima por la ciudadanía, siempre asociada al cumplimiento de los requisitos que establece la legislación.

Otros países que exhiben altos niveles de prestaciones sociales también tienen una relevante participación del sector privado y de la sociedad civil en el ámbito social. Siguiendo con el ejemplo de educación, en países como Holanda y Bélgica la participación privada en la educación escolar supera el 50%. En estos países, el financiamiento se entrega a todos los proveedores, tanto públicos como privados, en igualdad de condiciones. Asimismo, existen casos donde casi la totalidad de la educación es financiada y provista por el Estado, como en Finlandia (OCDE 2022b).

El rol del Estado, del sector privado y de la sociedad civil en distintos países está asociado a la tradición de cada sociedad, y evoluciona de acuerdo con las circunstancias y necesidades del momento, de manera de adaptarse cuando sea necesario. En los sistemas de bienestar nórdicos, el financiamiento y las intervenciones están radicadas principalmente en el Estado, en contraste con otros sistemas más liberales, como Estados Unidos, que utilizan el mercado en mayor grado (Greve 2007). También se aprecian cambios en los roles de estos tres actores en los sistemas de bienestar en base a los desafíos a los que se han enfrentado, como crisis económicas y demográficas (Matkovic 2017; Garland 2017). Un ejemplo de estos cambios es justamente el caso de algunos países nórdicos, que en los años recientes han mostrado tendencias hacia el uso de mayores elementos de mercado en la entrega de las principales prestaciones sociales (Greve 2007).



Otros países que exhiben altos niveles de prestaciones sociales también tienen una relevante participación del sector privado y de la sociedad civil en el ámbito social.

En los países en que se opta por una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios sociales se requiere de un marco público institucional que regule de manera efectiva la acción de los privados. Tanto el Estado como el mercado presentan limitaciones y deficiencias en la provisión de ciertos bienes, por ende, se requiere de un marco regulatorio y un esquema de financiamiento adecuado que permita a todos los actores utilizar el rango de herramientas disponibles para una provisión de servicios eficiente y de calidad. En este contexto, Chile tiene mucho que avanzar. Por ejemplo, en el caso del sistema de salud, se aprecia un marco regulatorio inadecuado para abordar las fallas de mercado y así evitar comportamientos anticompetitivos (Velasco 2016). En concreto, se aprecian dos subsistemas de salud, el público y el privado, con lógicas distintas, que requieren de una mayor articulación y alineación de incentivos.

El rol del Estado

Existen dos formas de dirigir el gasto social por parte del Estado. Una es la focalización, que tiene como punto de partida que los recursos son escasos, por lo que deben ser gastados en aquellos que más lo necesitan. Esto se opone a la otra forma de gasto, la universalidad, vale decir, que los servicios, en tanto derechos, son entregados a todos los ciudadanos independientemente de sus ingresos o riqueza.

Uno de los principales argumentos a favor del universalismo guarda relación con su promoción de la cohesión social. Esta implica no solo la disminución de las disparidades en el bienestar material, sino también en el sentido de pertenencia, la autonomía y las relaciones de poder de todos los grupos de la sociedad. Titmuss (1968, p. 129) indica que “una razón histórica fundamental para la adopción de este principio [universalidad] fue el objetivo de hacer que los servicios estuvieran disponibles y fueran accesibles para toda la población, de forma que no supusieran para los usuarios ninguna pérdida humillante de su estatus, dignidad o autoestima.” Por otra parte, los principales argumentos a favor de la focalización son una mayor eficiencia y equidad del gasto social. Ante la escasez de recursos, la focalización permite destinar más recursos a los sectores que más lo necesitan. Asimismo, se argumenta que los instrumentos de focalización permiten avanzar hacia más justicia en la oportunidad de acceso a beneficios o prestaciones sociales, al calificar de igual manera a hogares con las mismas características.



Uno de los principales argumentos a favor del universalismo guarda relación con su promoción de la cohesión social. Por otra parte, los principales argumentos a favor de la focalización son una mayor eficiencia y equidad del gasto social

Sin embargo, la focalización no está exenta de críticas. En general, se considera que esta subsana las disparidades sociales (Ben-Shalom et al. 2011, Shaefér y Edin 2013), aunque ciertos autores han afirmado que las refuerza (Jhabvala y Standing 2010; Brady y Burroway 2012) o que su efectividad depende de las condiciones del país (Coady et al. 2004) o del diseño del propio mecanismo (Devereux et al. 2017; White 2017). Las políticas que emplean la focalización también corren el riesgo de excluir a los miembros más vulnerables de la sociedad del acceso a las prestaciones sociales, como el sector laboral informal, debido a que es difícil identificar con precisión a los hogares necesitados porque las mediciones de la pobreza son erróneas o inconsistentes (Asri 2019), aunque tampoco las políticas universalistas están exentas de este problema. Por último, una crítica común a la focalización es el hecho que, al concentrar los esfuerzos en los más pobres, la clase media es abandonada a su suerte sin ningún tipo de apoyo. Esta idea es discutible, puesto que depende de la estructura asistencial propia de cada Estado. Behrendt (2000) muestra que existe una variación considerable en el grado en que las personas ascienden en la escala de ingresos gracias a las prestaciones focalizadas. También depende de la agenda que se desarrolle en torno a la línea de la pobreza y la consideración del peligro de recaer bajo esta.⁸

Tampoco las políticas universalistas están exentas de problemas. En algunos casos, producto de la universalidad, los servicios entregados pueden ser insuficientes para atender a toda la población como también, está la complejidad de acceso e identificación, limitando la capacidad del Estado de llegar a todos los habitantes. Existen múltiples ejemplos tanto internacionales como para el caso de Chile al respecto. El National Health Service (NHS) de Reino Unido, que funciona de forma universal, está en crisis con 7 millones de personas (10,4% de la población) en lista de espera para ser atendidas en agosto 2022.⁹ Mientras que en Chile a julio 2022, de acuerdo con información del Ministerio de Salud, 1.764.937 personas (9,1% de la población del sistema) esperan una consulta con un especialista, 294.632 aguardan una cirugía y otras 67.417 una atención GES. Las demoras se pueden extender hasta por 600 días.¹⁰

Tampoco las políticas universalistas están exentas de problemas. En algunos casos, producto de la universalidad, los servicios entregados pueden ser insuficientes para atender a toda la población. Es decir, no es suficiente que un servicio sea definido como universal para que en la práctica lo sea.

⁸ Ver, por ejemplo, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/2-25-13pov.pdf>

⁹ Ver link.

¹⁰ Disponible aquí.

Es decir, no es suficiente que un servicio sea definido como universal para que en la práctica lo sea. Por ejemplo, a pesar del carácter universal del sistema de salud en Chile, no necesariamente existe capacidad para atender a toda la población (como lo demuestran las largas listas de espera para atenciones médicas y de procedimientos), lo que se suma al desafío de la heterogeneidad en la calidad de los servicios, en particular entre la provisión por parte de un ente público versus los entes privados.

Chile cuenta con una extensa historia y experiencia en focalización de programas sociales. Diversas políticas se enfocan en poblaciones vulnerables, donde destacan especialmente los programas dirigidos a la erradicación de la pobreza como, por ejemplo, el actual programa Chile Solidario. Incluso prestaciones sociales de tipo universal, como el acceso a educación y salud, también incluyen algunos aspectos de focalización, como es la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que entrega una subvención adicional por alumno a las escuelas que atienden a alumnos que cumplen ciertos criterios de vulnerabilidad. Esta experiencia también ha incluido un extenso trabajo en el desarrollo de instrumentos de focalización para la selección de los beneficiarios, siendo el principal de ellos en la actualidad el Registro Social de Hogares (RSH).

En los últimos años, junto con identificar y avanzar en mejoras al sistema de focalización, también se ha observado un giro hacia políticas universalistas en algunos sectores. El Panel de Expertos para mejoras al instrumento de focalización (2022) identificó una serie de acciones para avanzar en mayor justicia, oportunidad y transparencia en el instrumento de focalización. La Comisión de Cohesión Social (2021) también sugirió una serie de mejoras relacionadas con evitar la hiperfocalización, avanzar en asignaciones graduales de las prestaciones, y evaluar unidades de intervención comunitarias y territoriales que consideren los aspectos colectivos de superación. Por último, cabe indicar que el año 2022 comenzó a operar la Pensión Garantizada Universal, que entrega una pensión a todas las personas de 65 o más años, que en la práctica es casi universal, siendo un cambio sustancial respecto de la política focalizada del pilar solidario de pensiones que existía hasta antes de su creación.



Continuar cerrando brechas de calidad entre proveedores públicos y privados, es un prerrequisito fundamental para el tránsito exitoso hacia un Estado social, lo cual requiere reconocer y aprender de la historia de la política social chilena y del rol de los privados, con el fin de garantizar un mínimo nivel de calidad en los principales derechos sociales.

Continuar cerrando brechas de calidad entre proveedores públicos y privados, es un prerrequisito fundamental para el tránsito exitoso hacia un Estado social, lo cual requiere reconocer y aprender de la

historia de la política social chilena y del rol de los privados, con el fin de garantizar un mínimo nivel de calidad en los principales derechos sociales.

3. Pacto fiscal para el financiamiento de un Estado social

Como tercera precondition para transitar hacia un Estado social está la necesidad de contar con un financiamiento adecuado de estos derechos sociales. Esto implica avanzar hacia un sistema tributario que sea más eficiente en la recaudación, reduciendo la evasión fiscal, como también con mayores elementos de progresividad procurando no desincentivar el crecimiento y la inversión.

Sin embargo, tanto un sistema tributario de estas características como el gasto público en políticas sociales que garanticen aumenten la calidad de los servicios, requieren de la necesidad de contar con un estable pacto fiscal. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), un pacto fiscal se define como un acuerdo sociopolítico que legitima el papel del Estado, como también el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Es decir, implica generar certezas y confianzas en el rol del Estado, como también consensos en la composición y tendencia del gasto público, y de la carga tributaria para su financiamiento.

La robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del pacto fiscal que legitima el papel del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. Siendo para la CEPAL sus principales elementos la consolidación del ajuste fiscal, elevar la productividad del gasto público, transparencia en la acción fiscal y una promoción de la equidad por parte del Estado (CEPAL 1998). Un pacto fiscal sostenible en el tiempo requiere de un mayor crecimiento económico, así como también considerar las transiciones demográficas que enfrenta nuestro país, las cuales es fundamental tener en cuenta tanto en el diseño de las políticas sociales como en la estructura de los sistemas tributarios. Lo anterior es particularmente importante al considerar la historia de algunos Estados de bienestar que han tenido que lidiar con el desafío de la sostenibilidad fiscal.

Consideraciones respecto del nivel de desarrollo

Chile presenta un bajo nivel de desarrollo al compararse con otros países caracterizados por altos niveles de calidad y cobertura de prestaciones sociales. En 2019, el PIB per cápita de Chile era cercano a los 24 mil dólares constantes según paridad de poder de compra (PPP por sus siglas en inglés). Este valor se compara con un promedio de 44,8 mil y 52 mil dólares para la Unión Europea y para el grupo de Economías Avanzadas¹¹, respectivamente (FMI 2021). De esta forma, al comparar los países según su volumen de producción de bienes y servicios por habitante, se observa que Chile se encuentra a mitad de camino respecto de otros países con alto nivel de desarrollo.

¹¹ Compuesto por 40 países, que incluyen los países de la Unión Europea, del G7, y otros 17 países como Australia, Israel, Singapur, entre otros.

En el contexto de la propuesta de Constitución rechazada en septiembre de 2022, se realizó una estimación del costo de garantizar una serie de derechos sociales que contenía aquel documento. Entre estos se incluía el derecho a la educación, a la salud, al cuidado, a la seguridad social, y varios otros más. El costo fiscal total anual calculado estaba en el rango entre 8,9% y 14,2% del PIB (Bentancor et al. 2022), lo que significaba aumentar entre un 40% y un 60% el gasto fiscal anual del país de forma permanente.

Para financiar un aumento del gasto de esa magnitud se requieren mayores ingresos fiscales permanentes. Sin embargo, dada la situación actual de Chile, no es mucho lo que se puede recaudar por la vía tributaria. En efecto, al comparar la carga tributaria de Chile con los países de la OCDE, controlando por el nivel de ingresos y la estructura poblacional, se obtiene una brecha cercana a dos puntos del PIB (Larraín y Perelló 2022). Un aumento de impuestos según el promedio estimado por el estudio de Bentancor et al. (2022) dejaría al país con una carga tributaria de más de 30 puntos del PIB, similar a la de países como Bélgica y Finlandia (sin incluir seguridad social), pero cuyo PIB per cápita es más del doble del de Chile.



Para financiar un aumento del gasto de esa magnitud se requieren mayores ingresos fiscales permanentes.

De esta forma, para hacer sostenible un alto nivel de calidad y cobertura de prestaciones sociales, se requiere avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo. Un aspecto clave para lograr este fin es potenciar el crecimiento económico del país, el cual desde hace tiempo se ha visto disminuido. En efecto, desde el 2015 que el crecimiento del PIB per cápita anual promedio ha estado por debajo del 1%. Para ello es indispensable el diseño de una agenda pro-crecimiento y la generación de consensos transversales que permitan un avance sustantivo en las reformas que se necesitan.

Aspectos demográficos

En las últimas décadas, Chile ha experimentado un aumento importante en la esperanza de vida de la población, lo que se ha traducido a su vez en un mayor envejecimiento poblacional. Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (Hugo, Rodríguez y Rodríguez 2022), mientras en el año 1992, 1,3 millones de personas tenían 60 años o más; en el año 2021, este número ascendió a 3,5 millones. Junto con ello se observa un aumento en la representación que tienen los tramos de edad más altos, evidenciándose un envejecimiento dentro de la tercera edad.

A lo anterior se suman las bajas tasas de natalidad, con una tendencia decreciente a lo largo del tiempo. La tasa global de fecundidad en Chile pasó de 2,5 hijos por mujer en 1992 a 1,6 en 2021, la que se ha

mantenido constante en el último quinquenio y está por debajo del nivel de reemplazo generacional. De esta forma, se observa un cambio relevante en la distribución de la población según tramos de edad. Mientras en 1992, el porcentaje de la población en los tramos de edad menor a 14 años y 60 años o más era de 29,7% y 9,5% respectivamente, en el año 2021, estos valores corresponden a 19% y 17,6% respectivamente (Hugo, Rodríguez y Rodríguez 2022).



En las últimas décadas, Chile ha experimentado un aumento importante en la esperanza de vida de la población, lo que se ha traducido a su vez en un mayor envejecimiento poblacional.

Al analizar la tendencia del envejecimiento proyectada en el tiempo, se observa que Chile se dirige a una etapa de alto envejecimiento poblacional. A partir de las proyecciones de la población se estima que para el año 2030, un 17% de la población tendrá 14 años o menos, y un 22,3% tendrá 60 años o más. Para el caso del año 2050, se estima que casi un tercio de la población tendrá 60 años o más, con una disminución importante tanto del tramo de 14 años o menos y el de 15 a 59 años (Hugo, Rodríguez y Rodríguez 2022).

Junto con lo anterior, Chile está dentro de los diez países de la OCDE para los cuales se espera un mayor aumento de la población adulto mayor. Para el año 2050, se estima que la proporción de la población de 65 años o más será similar a la que se espera para el promedio de los países de la OCDE (Observatorio del Envejecimiento UC 2021).¹² Se calcula que en el 2050 Chile tendrá tasas similares a las de Canadá, Noruega, Bélgica y Dinamarca, y superiores a la de países como Estados Unidos, Australia, Suecia e Israel. Respecto a la región, Chile tendría el mayor porcentaje de personas de 65 años o más en el año 2050 (Observatorio del Envejecimiento UC 2021).

Este resultado implica cambios profundos en las dinámicas económicas y sociales en el país, impactando áreas de protección, seguridad social y cuidados en el mediano y largo plazo. Potenciales aumento en cobertura y calidad de las prestaciones sociales deben tener en cuenta el efecto de estos cambios poblacionales con el fin de asegurar la sostenibilidad de las reformas y así evitar un desequilibrio fiscal. Junto con ello, es necesaria una estrategia de política pública que enfrente esta situación. Entre las posibles se encuentran la inversión en capital humano, políticas para la disminución de la informalidad laboral y aumento de la productividad de la fuerza laboral, medidas para aumentar o mantener niveles de tasas de fecundidad, definiciones de estrategia nacional de migración, entre otras.

¹² Observatorio del envejecimiento. 2021. ¿Está Chile preparado para envejecer?

IV.

CONCLUSIONES

Chile continúa envuelto en un proceso constitucional cuyo resultado permanece incierto. Este artículo busca aportar a la discusión de dicho proceso a través del estudio de las concepciones en torno a los Estados sociales y de bienestar, y sus implicancias para Chile. Este término ha estado constantemente presente en el debate público, sin embargo, no existe un consenso sobre sus características y alcances. En este artículo planteamos las principales precondiciones para desarrollar un Estado social de forma que cumpla con las expectativas ciudadanas.

Como se evidencia en este artículo, no existe una única definición o modelo en materia de Estado social y de bienestar. Si bien se pueden agrupar a países bajo ciertas características no hay un diseño único para un modelo de este tipo. Sin embargo, es posible identificar dimensiones que son fundamentales para el éxito en el tránsito hacia este tipo de modelo. Estas son: contar con un Estado eficiente en la provisión de prestaciones sociales, la confianza institucional, un piso mínimo de calidad en los principales servicios sociales, independiente del tipo de prestador, y contar con un sistema tributario eficiente y validado por la ciudadanía.

Los principios aquí presentados son el punto de partida para una agenda más exhaustiva que debe ser abordada con sentido de urgencia. Si no enfrentamos los desafíos como los aquí planteados, definir un Estado social sin tener un Estado habilitado para cumplir ese rol puede traer consigo una mayor desconfianza institucional y malestar social.

Al analizar los desafíos en estas dimensiones para Chile, observamos que aún existe una deuda importante en materia de modernización del Estado y un uso más eficiente del gasto social. Al observar comparativamente el gasto en salud y educación entre países de la OCDE, vemos que existen espacios para avanzar en un mejor uso, pero también observamos que aún nuestro gasto social es comparativamente bajo. Otro aspecto relevante para avanzar en derechos sociales es disminuir las brechas de cali-

dad, tanto técnica como de oportunidad, en los servicios sociales, junto con proveer un mejor marco institucional de regulación que promueva una adecuada participación del sector privado. Finalmente, es fundamental un nuevo pacto fiscal que considere los actuales desafíos en materia de crecimiento y demografía y que haga posible avanzar hacia un sistema tributario que asegure una mejor y mayor recaudación, complementado con un aumento del crecimiento económico. La falta de confianza institucional es también un elemento a trabajar, la cual está fuertemente ligada a la capacidad del Estado de proveer servicios con niveles de calidad adecuados. La literatura indica que las personas no apoyan sistemas de bienestar o aumento de impuestos en la medida que no haya una alta confianza tanto interpersonal como con el aparato gubernamental.

Sin duda estos no son los únicos desafíos que enfrentamos en materia del tránsito hacia un Estado social. Existen distintas materias por definir como, por ejemplo, el marco constitucional de un Estado de estas características, los cambios necesarios al sistema político actual, el diseño institucional que acompañe este modelo y la necesaria descentralización. Los principios aquí presentados son el punto de partida para una agenda más exhaustiva que debe ser abordada con sentido de urgencia. Como se señaló anteriormente, si no enfrentamos los desafíos como los aquí planteados, definir un Estado social sin tener un Estado habilitado para cumplir ese rol puede traer consigo una mayor desconfianza institucional y malestar social, al no poder cumplirse la promesa de los derechos sociales establecidos.

Referencias

- Aghion, Philippe, Algan, Yann y Cahuc, Pierre** 2010a. Can Policy Affect Culture? Minimum Wage and the Quality of Labor Relations, *Journal of the European Economic Association*.
- Arellano, Aninat Ureta, M. I., Razmilic, S., y Barros Bourie, E.** 2017. Un Estado para la ciudadanía: informe de la Comisión de Modernización del Estado. Centro de Estudios Públicos.
- Arts, W. y Gelissen, J.** 2002. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12(37).
- Asri, V.** 2019. Targeting of social transfers: Are India's poor older people left behind? *World Development*, 115, 46-63.
- Behrendt, C.** 2000. Do means-tested benefits alleviate poverty?: Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study. *Journal of European Social Policy*, 10(1), 23-41.
- Ben-Shalom, Y., Moffitt, R. A. y Scholz, J. K.** 2011. An assessment of the effectiveness of anti-poverty programs in the United States (No. w17042). National Bureau of Economic Research.
- Bergh, A. y Bjørnskov, C.** 2011. Historical trust levels predict the current size of the welfare state. *Kyklos*, 64(1), 1-19.

- Bentancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Ugarte, G., Valdés, R., y Vergara, R.** 2022. Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución. *Puntos de Referencia* 613. Agosto de 2021. Centro de Estudios Públicos.
- Blanco, N., Eyzaguirre, S., Figueroa, N., Hernando, A., Icaran, R., Razmilic, S., y Tagle, F.** 2019. ¿Qué explica las diferencias socioeconómicas en las preferencias escolares? *Puntos de Referencia* 514. Centro de Estudios Públicos. https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20190725/20190725101144/pder514_seyzaguirre.pdf
- Brady, D. y Burroway, R.** 2012. Targeting, universalism, and single-mother poverty: A multilevel analysis across 18 affluent democracies. *Demography*, 49(2), 719-746.
- Bonoli, G.** 1997. Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy* 26 (3): 351-72.
- Castles, F. G.** 1998. *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Centro de Estudios Públicos** 2022. Estudio Nacional de Opinión Pública N°86, Abril-Mayo 2022.
- Coady, D., Grosh, M. y Hoddinott, J.** 2004. Targeting outcomes redux. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 61-85.
- Comisión Cohesión Social** 2021. Informe final Consejo Asesor para la Cohesión Social. Diagnóstico para una aproximación a la cohesión social en Chile y recomendaciones para fortalecer el aporte de la política social. Comisión creada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe** 1998. *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*. Libros de la CEPAL No. 47.
- Devereux, S., Masset, E., Sabates-Wheeler, R., Samson, M., Rivas, A. M., y te Lintelo, D.** 2017. The targeting effectiveness of social transfers. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 162-211.
- Esping-Andersen, G.** 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Esteve-Pardo, José** 2013. *La nueva relación entre el Estado y sociedad. Aproximación al trasfondo de la crisis*. Marcial Pons, Madrid, 2013.
- Ferrera, M.** 1996. The Southern model of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.
- FMI** 2021. Fondo Monetario Internacional. World Economic Outlook Database. Octubre 2021. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>
- Garland, D.** 2017. *The Welfare State. A very short introduction*. Oxford University Press.
- Greve, B.** 2007. What characterizes the Nordic welfare state model. *Journal of Social Sciences*, 3(2), 43-51.
- Greve, B.** 2009. *The A to Z of the Welfare State. The A to Z Guide Series*, No. 54. The Scarecrow Press, Inc.

- Habibov, N., Cheung, A. y Auchynnikava, A.** 2018. Does institutional trust increase willingness to pay more taxes to support the welfare state? *Sociological Spectrum*, 38(1), 51-68.
- Hugo, F., Rodríguez, L., y Rodríguez, J.** 2022. Envejecimiento en Chile: Evolución, características de las personas mayores y desafíos demográficos para la población. Documentos de trabajo. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Jhabvala, R. y Standing, G.** 2010. Targeting to the 'Poor': Clogged Pipes and Bureaucratic Blinkers. *Economic and Political Weekly*, 239-246.
- Kumlin, S. y Rothstein, B.** 2005. Making and breaking social capital: The impact of welfare-state institutions. *Comparative political studies*, 38(4), 339-365.
- Larraín, F., y Perelló, O.** 2022. Carga tributaria: ¿qué tan amplia es la brecha entre Chile y la OCDE?. *Estudios Públicos* 166. Otoño, 2022.
- OECD** (2022), Health spending (indicator). doi: 10.1787/8643de7e-en (Accessed on 29 September 2022).
- OCDE.** 2022b. Education at a Glance 2022. OECD Indicators. <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>
- Panel de Expertos para mejoras al instrumento de focalización** (2022). Informe Final. Panel liderado por la Subsecretaría de Evaluación Social.
- Pierson, C. y Castles, F. G.** (eds.). 2006. *The welfare state reader*. Polity.
- PNUD Chile.** 2017. *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* (Palet, A y De Aguirre, P., eds.). PNUD: Uqbar Editores.
- PNUD.** 2022. Human development report 2021/2022. Uncertain times, unsettled lives: Shaping our future in a transforming world.
- Poyanco Bugueño, R. A.** 2017. Los derechos sociales y la sociedad. El principio de subsidiariedad (1055-1070), en Miranda Gonçalves, R; Da Silva Veigay, F y Santos Botelho, C. (eds.), *O direito actual e as novas fronteiras jurídicas noli miar de uma nova era*. Porto: Universidade Católica Editora.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. M.** 2005. All for all: Equality, corruption, and social trust. *World politics*, 58(1), 41-72.
- Shaefer, H. L. y Edin, K.** 2013. Rising extreme poverty in the United States and the response of federal means-tested transfer programs. *Social Service Review*, 87(2), 250-268.
- Titmuss, R. M.** 1968. Commitment to welfare. *Social Policy & Administration*.
- Velasco, C.** 2016. '¿Hacia dónde vamos en salud? Cómo avanzar hacia un sistema de seguros sociales', *Puntos de Referencia* 436, Centro de Estudios Públicos
- White, H.** 2017. Effective targeting of social programmes: an overview of issues. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 145-161.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS



Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP.

Director: Leonidas Montes L.
Coordinador académico: Sebastián Izquierdo
Diagramación: Pedro Sepúlveda V.



[VER EDICIONES ANTERIORES](#)

