

Eugenio Yáñez Rojas

ESTADO SOCIAL

Orígenes, límites y desafíos

Algunas lecciones para Chile

Prólogo de Diego Schalper S.

Estado social: Orígenes, límites y desafíos
Algunas lecciones para Chile

Eugenio Yáñez Rojas

Estado social: Orígenes, límites y desafíos

Algunas lecciones para Chile

Estado social: Orígenes, límites y desafíos. Algunas lecciones para Chile

Primera edición: noviembre de 2024

ISBN: 978-956-7684-45-8

Konrad Adenauer Stiftung

Enrique Nercasseaux 2381, Providencia, Santiago de Chile

© de los textos: Eugenio Yáñez Rojas

© de esta edición: Konrad Adenauer Stiftung Chile

Esta publicación de la Konrad Adenauer Stiftung e.V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad durante campañas electorales.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este texto por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Coordinación: Leonardo Fernández

Edición y diseño: Tipográfica (tipografica.io)

Impreso en Andros Impresores

Contenido

- 11 *Presentación*
- 13 *Agradecimientos*
- 15 *Prólogo de Diego Schalper S.*
- 21 Introducción
- 29 **Capítulo 1. Aproximaciones históricas y teóricas**
 - El nacimiento del Estado moderno, 29
 - El Estado es necesario para la vida buena de las personas, 31
- 33 **Capítulo 2. Los orígenes del Estado social**
 - ¿Un invento alemán?, 33
 - Los aportes del socialcristianismo, 35
 - Otros aportes, 42
 - El aporte desde la política, 47
- 57 **Capítulo 3. Los padres de la teoría**
 - Lorenz von Stein, 57
 - El padre del solidarismo cristiano: Heinrich Pesch S. J., 59
 - El padre del principio de la subsidiariedad: Gustav Gundlach S. J., 60
 - El humanismo de los padres de la economía social de mercado, 62
- 67 **Capítulo 4. Estado social, ¿qué dices de ti mismo?**
 - De la sustancia a los accidentes, 68
 - Principales funciones, 73
 - Diferencias con otros modos de organizar el Estado, 75
- 83 **Capítulo 5. Tanta subsidiariedad como sea necesaria, tanta solidaridad como sea posible**
 - La subsidiariedad y la solidaridad: Vigas maestras del Estado social, 83
 - ¿Es consustancial al Estado social la expansión del gasto social?, 88
 - ¿Derechos sociales a la carta?, 89
- 91 **Capítulo 6. El Estado (social) en Chile**
 - La cuestión social chilena, 92

105	Capítulo 7. La experiencia histórica en los últimos sesenta años
	La «revolución en libertad» de Eduardo Frei Montalva, 105
	La revolución con «sabor a empanadas y vino tinto» de Salvador Allende, 108
	Una larga pausa autoritaria: La dictadura militar, 110
	«No son treinta pesos, ¡son treinta años!»: Los gobiernos de la Concertación, 114
	El giro copernicano hacia «el bienestar»: Los gobiernos de Michelle Bachelet, 119
	El retorno del «centro»: Los gobiernos de Sebastián Piñera, 122
	El prurito refundacional: El gobierno de Gabriel Boric, 124
127	Capítulo 8. La discusión reciente
	¿Cambiar el modelo neoliberal o más de él?, 127
	La discusión entre «subsidiarios» y «solidarios», 132
	La controversia sobre la cláusula del Estado social, 140
151	Capítulo 9. Desafíos: Un diálogo pendiente
	Desafío intelectual: Nadie da lo que no tiene, 151
	Desafío moral: Nadie ama lo que no conoce, 152
	Desafío político: Del dicho al hecho hay mucho trecho, 153
	Desafío socioeconómico: «Construid una economía de la solidaridad», 161
	Desafío ético y cultural: Promover y desarrollar un <i>ethos</i> laboral y un alto estándar ético, 167
181	Capítulo 10. Algunas lecciones para Chile
	Desideologizar la discusión, 181
	No despreciar el diálogo académico, 182
	Rescatar las virtudes, 183
	¿Debe consagrarse el Estado social en la Constitución?, 184
191	Consideraciones finales
195	Referencias

*A Joaquín García-Huidobro C. y Gerardo Vidal G.,
con profunda gratitud*

Presentación

Hace sesenta y dos años, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) abrió sus puertas en Chile. Junto a Venezuela, Chile se convirtió en el primer país en albergar una sede del entonces llamado Instituto de Solidaridad Internacional, uno de cuyos principales objetivos consistía en la cooperación con la democracia cristiana de la región. Desde un inicio, el debate sobre la posibilidad de implementar propuestas de la economía social de mercado se convirtió en un elemento central del aporte de la futura Fundación Konrad Adenauer en el país.

La economía social de mercado no es un modelo económico, sino una concepción integral de la organización para el desarrollo de un país y es imposible comprenderla sin conocer los conceptos básicos, alcances y fundamentos del Estado social. Está en la esencia de ambos la complementariedad entre subsidiariedad y solidaridad que se expresa en la implementación de políticas que fomenten una igualdad de oportunidades para todos —o, como decimos en alemán, una mayor justicia de oportunidades (*Chancengerechtigkeit*).

El profesor Eugenio Yáñez ha acompañado desde hace muchos años las actividades de la Fundación Konrad Adenauer tanto a nivel nacional como internacional. Sus aportes, escritos y publicaciones sobre la economía social de mercado han sido indispensables para los debates y las capacitaciones que ofrece la KAS. Sus profundos conocimientos sobre la doctrina social de la Iglesia, las bases filosóficas de la economía social de mercado y las posibilidades de su implementación en América Latina, así como su capacidad y disponibilidad de transmitir sus profundos conocimientos al público interesado, han representado siempre la base de una magnífica cooperación.

Ahora, con este libro nos embarcamos en una nueva aventura conjunta: fomentar en Chile el debate sobre el Estado social con el fin de generar un diálogo sobre el futuro del desarrollo del país. En este sentido, quiero agradecer al profesor Yáñez por sus invaluosables aportes al trabajo de la KAS.

Olaf Jacob
Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile

Agradecimientos

Agradezco a la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la que a través de sus ciento once oficinas en ochenta países y mediante diferentes programas sociales y políticos ha contribuido ostensiblemente a la promoción de una sociedad más humana. Desde su arribo a Chile en 1962 bajo el nombre de Instituto de Solidaridad Internacional, y desde 1964 como Fundación Konrad Adenauer, ha promovido incansablemente los ideales de libertad, justicia y democracia, propios de un Estado social y de una economía social de mercado.

Deseo especialmente expresar mi gratitud a Olaf Jacob, representante de la oficina de la KAS en Chile, por la confianza depositada en mi persona para abordar un tema como el Estado social, tan complejo y a la vez gravitante para nuestro país, y a Leonardo Fernández, coordinador de proyectos, por el permanente apoyo y orientación en el proceso de publicación.

Mis agradecimientos también a Maximiliano Yáñez G. y a Sergio Micco A., cuyos comentarios contribuyeron a mejorar este libro. También agradezco a Diego Schalper por escribir el prólogo para esta obra. Huelga recordarlo, los yerros y afirmaciones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Eugenio Yáñez Rojas

Prólogo

Para dimensionar el esfuerzo del profesor Eugenio Yáñez es necesario meditar sobre la importancia que ha tenido el debate acerca del rol del Estado en los últimos cincuenta años de Chile.

El quiebre institucional de septiembre de 1973 tuvo que ver con muchos factores, cuyo análisis excede este espacio. Pero uno de ellos precisamente fue el alcance estatista que se condujo durante el Gobierno de la Unidad Popular, en una época en la que —en palabras de Mario Góngora— reinaban las «planificaciones globales» desde distintas miradas doctrinarias e ideológicas, como la discusión sobre la extensión del Estado, su rol en el quehacer económico y su función en la provisión de derechos sociales como algo central, con una evidente tendencia a la expansión y al protagonismo estatal. Diremos, así, que se presenció en Chile un Estado socialista, que aspiraba a administrar progresiva y directamente la actividad económica y social del país.

Acontecido el golpe militar, emerge una impronta completamente contraria y reactiva a lo que se estimó como una asfixiante omnipresencia del Estado en todas las esferas de la vida social. Bajo el ideario de la subsidiariedad liberal negativa —el llamado «Estado subsidiario»—, se propugna un franco y decidido retroceso del quehacer estatal, cuya mayor expresión se encuentra precisamente en la Constitución de 1980. Así, no debiese sorprendernos que el constituyente fuera reacio al Estado empresario, consagrara derechos sociales en clave «libertad de elección» y no en cuanto derechos de prestación y, además, consignara en su artículo primero un explícito reconocimiento a la primacía de la persona humana y a sus agrupaciones voluntarias por sobre el Estado.

Dichas improntas sin duda fueron una reacción al empeño radical de imponer un estatismo asfixiante. No obstante, el ideario liberal (e inclusive, a ratos libertario) que se imprime en dichas acciones no atiende lo suficiente al necesario rol del Estado en la promoción de condiciones mínimas para la vida digna, sin las cuales la libertad se traduce en un atributo meramente nominal para vastos

sectores de la población. En ese sentido, a pesar de que muchos exponentes de la época afirmaban que en Chile se estaba propiciando una economía social de mercado, lo cierto es que en los hechos faltaba una reflexión adecuada sobre el rol regulador y promotor del Estado, sobre la protección de los derechos sociales esenciales y sobre la solidaridad como principio fundamental y complementario a la subsidiariedad en pos de niveles elementales de dignidad y justicia social.

Posteriormente, la transición pactada que experimentó el país a fines de los ochenta dejó incólume el diseño institucional de la Carta Fundamental, al punto que los gobiernos de la Concertación asumieron —más allá de los malestares de los sectores autoflagelantes— un modelo de desarrollo que descansó en la provisión mixta de los derechos sociales, en las concesiones como herramienta público-privada para el desarrollo de infraestructura pública y en la privatización de los principales servicios básicos. En materia de vivienda se estructuró un ambicioso plan de subsidios habitacionales, en el que, si bien el aporte provino del Estado, la ejecución fue realizada por empresas contratistas privadas. En educación, se permitió un fuerte crecimiento de la educación privada, ya sea la pagada enteramente por las familias, ya sea la subvencionada parcialmente por el Estado. Lo mismo en materia de educación superior, donde se produjo un explosivo aumento de la oferta técnica y profesional privada apalancada por créditos avalados por el Estado. En salud, el sistema integrado lo compusieron prestadores públicos y privados, con sistemas de financiamiento que mezclaron seguros privados con las cotizaciones obligatorias que financian un fondo estatal centralizado.

Sin que se siga un orden estrictamente cronológico, podemos decir que a fines del gobierno del presidente Ricardo Lagos y durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet se desarrolló la reflexión sobre la necesidad de garantizar pisos mínimos comunes en el ámbito de los derechos sociales. Emergieron así los programas AUGE en salud; Chile Barrio en vivienda; el «pilar solidario» en el ámbito de las pensiones, y Chile Solidario en protección social, los que tienen como nota común un rol más activo del Estado en el aseguramiento de ciertas garantías mínimas respecto de personas que no podían proveérselas por sí mismas.

En los años siguientes comenzó un creciente cuestionamiento al modelo de desarrollo chileno, cuyo catalizador principal fue la protesta estudiantil, crítica de la manera en que se garantizaba la calidad de la educación en los distintos niveles. Así, podemos rememorar la movilización estudiantil del año 2006, que derivó en la nueva Ley General de Educación (LGE), marcada por la pretensión de incrementar el rol del Estado en la provisión de servicios educacionales. Pocos años después tuvimos la masiva protesta estudiantil del año 2011, en la que, bajo la consigna de una «educación pública, gratuita y de calidad» se pretendió excluir a la actividad privada del ámbito educacional (fin al lucro) y propiciar el

predominio —sino la hegemonía— estatal en este ámbito, bajo la premisa de que la cooperación público-privada devenía inevitablemente en «desigualdades insalvables». Por su parte, el gobierno del presidente Sebastián Piñera impulsaba nuevas lógicas en lo referente al rol del Estado, mediante la implementación de los liceos Bicentenario y el ingreso ético familiar.

Posteriormente, ya situados en el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, es fundamental entender las implicancias que tuvo la reforma educacional en lo que venimos comentando. En términos resumidos, diremos que, a través de distintos proyectos de ley, el gobierno cambió radicalmente el diseño institucional en materia educativa, pasando de un sistema descentralizado (municipalizado) de provisión público-privada a uno centralizado de marcado predominio estatal. Así, mediante la implementación progresiva de los servicios locales de educación (SLEP) y el fin de la educación particular subvencionada mediante la eliminación del copago de los padres, se avanza un paso más allá respecto de la manera como se venía concibiendo el rol del Estado en el ámbito de las prestaciones sociales.

Hagamos un pequeño alto en este recorrido para advertir que cada uno de estos períodos ha estado siempre cruzado por debates y discusiones que tocan el corazón de las reflexiones que dedica el profesor Yáñez en el libro que nos convoca. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de la participación estatal en la economía o de los roles público-privados en la provisión de derechos sociales? Pues bien, precisamente sobre el tipo de Estado que se pretende y que predomina en cada coyuntura histórica. Queda de manifiesto que, por un lado, en el gobierno de la Unidad Popular y, por el otro, en la dictadura de Augusto Pinochet se delinean de manera muy nítida opciones opuestas, en las que predomina el avance y el repliegue del Estado. Sin embargo, desde el retorno de la democracia empieza a complejizarse la ecuación con modelos híbridos, que mantienen, en cierta medida, los pilares centrales de la estructura constitucional de 1980, pero —al mismo tiempo— incorporan elementos que podrían denominarse incluso propios de una sociedad de bienestar. Agréguese además los decisivos aportes del segundo gobierno del presidente Piñera, en el que mediante la pensión garantizada universal (PGU) y el ingreso familiar de emergencia (IFE) se optó por aportes estatales directos y universalmente garantizados, en coordenadas muy distantes de un liberalismo ortodoxo reacio a diseños como este.

Nota aparte es el debate acontecido en el marco de los dos procesos constitucionales que emergieron de la crisis social y política de fines del 2019. Como punto de partida, digamos que mirar con rigor el malestar social que sirvió de contexto de la crisis implica reconocer que su principal motor fue la rabia acumulada por parte de los sectores vulnerables y especialmente por las clases medias emergentes frente a la incapacidad del sistema político de garantizar prestaciones

sociales elementales. Dicho en simple: lejos de perseguir la refundación de Chile, lo que pretendían los herederos del proceso de «modernización capitalista» —en palabras de Carlos Peña— era que el Estado y la sociedad les garantizaran las condiciones necesarias para poder realmente ejercer aquella libertad que les habían prometido como fruto de su esfuerzo personal. En ese contexto, el «Estado social» apareció como una de las consignas centrales de la izquierda moderada, en cuanto llave maestra para contar con un Estado creciente y capaz de garantizar universalmente derechos sociales esenciales. Más allá de la evaluación de ese planteamiento —al cual por lo pronto el profesor Yáñez le dedica valiosas letras en este libro—, lo cierto es que se vio totalmente nublado ante la sobredosis de ideas revolucionarias y refundacionales contenidas en el texto elocuentemente rechazado en el primer proceso constitucional.

En lo tocante al segundo proceso constitucional, el asunto del rol y la extensión del Estado tampoco estuvo ausente. No obstante, y precisamente por la importancia de encontrar un punto de encuentro que viabilizara un diálogo moderado, se estimó pertinente incorporar este tema en las llamadas «bases institucionales», propiciando derechamente un Estado social *a la alemana*, en el cual se asegurara la promoción de un desarrollo progresivo de los derechos sociales; pero, al mismo tiempo, se dejaran de manifiesto elementos como la responsabilidad fiscal y la provisión mixta a través de instituciones estatales y privadas. Este diseño se respetó a lo largo de todo el proceso constitucional y, más allá de sus méritos, desafortunadamente fue rechazado por la ciudadanía.

En síntesis, lo que pretendo señalar es que la discusión sobre la naturaleza del Estado que predomina en nuestro país es un asunto central en la historia, el presente y el porvenir del diseño institucional, político y social de Chile. En ese sentido, definir con precisión qué se entiende por Estado social en sus orígenes y en su desarrollo es fundamental, pues no solo permitirá desafiar a aquellos que se apropián indebidamente y/o caricaturizan antojadizamente este concepto, sino que además permitirá brindar luces relevantes para los desafíos que vienen, especialmente en el de reformar y revisar la prestación de los derechos sociales. Para aquellos que creemos y defendemos la libertad, es indispensable hacer propia la pregunta que se hiciesen los pensadores y promotores del Estado social; a saber, ¿en qué medida es viable la libertad si solamente es patrimonio de unos pocos? Esta cuestión evidentemente exige meditar sobre la tarea del Estado.

El lector encontrará en este libro a un pensador audaz, riguroso y comprometido con la verdad, que no teme desafiar las consignas y hacer preguntas incómodas. Tal como lo hiciese en su obra relativa a la economía social de mercado, estas letras permiten que tanto los críticos como los aduladores del Estado social cuestionen, al menos, con referencias serias y fundamentadas para ponderar su acidez

o su enamoramiento conceptual. Porque el Estado social no es ni antónimo de la subsidiariedad ni sinónimo del Estado de bienestar.

Conocer sus raíces conceptuales, históricas, jurídicas y políticas brindará mayor amplitud de mente y herramientas de enorme valor para repensar el proyecto político, social y cultural que debemos ofrecerle a Chile para avanzar en la inagotable búsqueda del bien común de nuestros compatriotas.

Diego Schalper Sepúlveda

Doctor en Derecho, Universidad de Marburgo (Alemania)

Honorável diputado de la República de Chile

Introducción

¿Existe algún chileno que quiera el mal para nuestro país? Probablemente ninguno. Por el contrario, todos queremos el bien para nuestro querido Chile y, en esa medida, todos somos responsables por el destino del país, especialmente aquellos que tienen una responsabilidad en la *res publica* y que de modo directo o indirecto dirigen nuestra patria. Gobernantes, ministros, alcaldes, políticos, jueces, senadores y diputados, economistas y empresarios ponen su inteligencia y voluntad al servicio del país para alcanzar, entre otras cosas, el tan anhelado desarrollo y la tan esquiva paz social.

Todos deseamos el bien para el país, sin embargo, los medios para alcanzar este fin pueden ser muy diferentes, incluso concordando *grosso modo* en el diagnóstico. Por ejemplo, frente a la «cuestión social» en Chile, tanto el socialcristiano Juan Enrique Concha como el radical Valentín Letelier o el fundador del Partido Comunista Luis Emilio Recabarren coincidían en la crisis social y económica que comenzaba a mostrar su peor cara a fines del siglo XIX y comienzos del XX, y, en consecuencia, en la necesidad de acoger las demandas del pueblo.¹ Sin embargo, las propuestas de cada uno eran muy diferentes, es más, radicalmente antagónicas en algunos casos. Los tres querían mejorar la situación de la clase trabajadora, pero a través de derroteros muy distintos. Una vez más: el problema no está en el fin, sino en los medios utilizados para alcanzarlo. *Ergo*: de la premisa «todo chileno desea el bien para el país», no se sigue que no se le cause daño —al menos involuntariamente— al país.

Abundan las experiencias de malos gobiernos, de imprudentes decisiones políticas, de erradas políticas económicas, de funcionarios públicos corruptos y un largo elenco de otros males. No basta, por lo visto, con las buenas intenciones

1. Así como Juan Enrique Concha depositaba su confianza en la clase dirigente, pues creía que esta tomaría conciencia de la crisis social y económica, Valentín Letelier apelaba al Estado (de bienestar) y Luis Emilio Recabarren a la revolución a través del proletariado.

para conducir al país al bien común. Así como san Pablo se preguntaba «¿por qué no hago el bien que quiero, y hago el mal que no quiero?» (Romanos 7, 19), nosotros podemos preguntarnos, ¿por qué queriendo el bien para Chile le hago un mal que no quiero? Como es de suponer, esta interrogante admite varias respuestas. Para el apóstol, la raíz del mal está en el pecado que habita al interior de nosotros, es decir, ese desorden moral que atenta contra nuestra naturaleza. Sócrates, quien también se ocupó del asunto, nos respondería que la causa del mal está en la ignorancia; actúa mal quien desconoce el bien. Pero la experiencia ha refutado al maestro de Platón, pues ella nos enseña que el ser humano, aun sabiendo que la acción a realizar es dañina, igualmente la ejecuta. Dicho antropológicamente, podemos gracias a —o a pesar de— nuestra libertad obrar mal, aunque nuestra naturaleza nos incline naturalmente al bien.

En el terreno de la política, es probable que muchas malas decisiones sean producto de la ignorancia o de una voluntad débil que cede a intereses mezquinos, pero debemos agregar otro elemento perturbador de la buena política: la ideología que obnubila la razón, volviéndola incapaz de aprehender el bien y, por el contrario, la induce al mal. Cómo no recordar el «buenismo», otro factor que eventualmente obsta en la procura del bien (común). ¿Acaso no era buena la gran cantidad de derechos sociales que consagraba el primer proyecto constitucional elaborado por la Convención Constitucional, como el derecho a la seguridad social (artículo 45), a la igualdad sustantiva (artículos 2, 6, 25, 161, 163, 311, 312), a la solidaridad (artículos 2, 7, 14, 35, 44, 45, 98, 128, 129, 182, 185, 194, 230, 245, 249) o al placer (artículo 61)? ¿Quién podría razonablemente oponerse al derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 51), al derecho al trabajo (artículo 48), a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 104), al aire limpio durante todo su ciclo de vida (artículo 105), al «derecho a envejecer con dignidad; a obtener prestaciones de seguridad social suficientes para una vida digna» (artículo 33)? Ahora bien, si el primer proyecto constitucional era tan bueno, ¿por qué casi ocho millones de chilenos lo rechazaron? A nuestro juicio, se rechazó entre otras razones porque la magnitud de la promesa tributaria —de una imaginación que lindó con la fantasía— lo hizo inverosímil. Expresado en términos parrianos, la mayoría de los constituyentes elaboró una constitución imaginaria, cuyos destinatarios eran chilenos imaginarios, habitando un país imaginario. Con otras palabras, el proyecto fue expresión fiel de dos grandes peligros que amenazan desde hace tiempo la vida buena de las personas en sociedad, y Chile no es la excepción: a) el voluntarismo o coloquialmente el «buenismo», o sea, el predominio de la voluntad por sobre la razón, y b) el prurito de «repensarlo todo».²

2. «Repensadas» (léase desnaturalizadas) han sido la familia, el matrimonio, la educa-

Fieles a un espíritu refundacional, la mayoría de los convencionales «repensaron» el país, es decir, lo destruyeron.³ En esta labor destructiva, la imaginación (hija putativa del voluntarismo) y el «repensar» se retroalimentaron mutuamente. Para el voluntarismo político —muy arraigado en ciertas izquierdas— repensar el país no tiene más límites que los impuestos por el «intelectual orgánico» (Gramsci), el cual desde su ideología diseña mentalmente un futuro perfecto, pero con muy poco o ningún sentido de realidad. Lamentablemente, no basta con imaginar bienamente el futuro, pues, como nos enseña porfiadamente la experiencia humana una y otra vez, no todo lo imaginable es realizable, en especial en política, la que —no lo olvidemos— es también el arte de lo posible.

La pretensión de construir una sociedad perfecta, de edificar una suerte de «tierra prometida» tiene larga data y se remonta a *La República* de Platón, pasando por las utopías del Renacimiento. Tanto Tomás Moro (*Utopía*), como Tommaso Campanella (*La ciudad del sol*) y Francis Bacon (*Nueva Atlántida*) imaginaron sociedades perfectas (utópicas), verdaderos reinos de la igualdad bajo una nueva racionalidad política. Estas utopías precursoras de los socialismos utópicos de principios del siglo XIX decantan en el marxismo que heredó esta vocación por la utopía —más bien por la distopía—, cuyos resultados conocen bien sus millones de víctimas en todo el mundo.

Los jóvenes franceses de Mayo del 68 no se quedaron atrás en esta peligrosa aventura utópica. Ilusoriamente trataron de llevar «la imaginación al poder», plasmada en la ya icónica expresión en un muro de La Sorbonne. Dicha revolución estudiantil, llamada por Raymond Aron la «revolución inhallable»,⁴ estuvo preñada de promesas que no se podían cumplir, como lo dio a entender muchos años después Daniel Cohn Bendit. El sentido común nos enseña que debajo de los adoquines no se encuentra la playa (como soñaban los jóvenes parisinos), sino la dura y porfiada realidad que no se debe soslayar a la hora de gobernar bien un

ción, el amor, la sexualidad, la democracia, la cultura, la política, el género, etcétera. Jacques Maritain critica esta pretensión destructiva al denunciar ya en los años cuarenta la crisis de la inteligencia, proyectada en la crisis de los conceptos vacíos de su contenido original, y que denominó la «cronolatría epistemológica», es decir, esa fijación obsesiva por lo novedoso. Véase en particular *El campesino del Garona* (1967).

3. Aclaro que utilizo el término en un sentido lato y por ende no solo aplicable al análisis de los discursos como pretendía Derrida, sino a todo el espectro de la existencia humana, en la medida que el «método deconstrutivo» consiste en desmontar la estructura conceptual para develar sus supuestas ambigüedades. En consecuencia, para los deconstrutivistas no existe una sola lectura de la realidad, sino más bien diversas interpretaciones de ella. En este contexto, como decía Hegel, «ser» es ser interpretado.

4. Véase *La Révolution introuvable. Réflexions sur la révolution de mai* de Raymond Aron.

país. «Olvídense de todo lo que han aprendido. Comiencen a soñar»; «Mis deseos son la realidad»; «Lo sagrado: allí está el enemigo»; «Sean realistas: pidan lo imposible». Estos grafitis acuñados durante la revuelta del 68 bien podrían haber decorado los muros de Santiago durante el Estallido Social o adornado el frontis del antiguo Congreso Nacional durante el primer proceso constitucional.

No es suficiente, en consecuencia, la buena voluntad para hacer el bien o, más precisamente, para gobernar adecuadamente un país, porque como dice el viejo adagio, el infierno está pavimentado de buenas intenciones. Ya pasó el momento de «soñar» o de imaginar el país, y más aún de repensarlo o deconstruirlo (que es lo mismo, aunque no sea igual) como pretenden los proyectos partidarios refundacionales. Ya es hora de que los intelectuales y los académicos, los gobernantes y políticos, los empresarios y economistas piensen el país, lo cual implica principalmente el ejercicio de la prudencia, para no volver a cometer los mismos errores del pasado, para consolidar el presente y prever el siempre incierto futuro. En este contexto, no da lo mismo el modo en que se organiza el Estado, y no es banal equivocarse, pues el perjudicado es el país entero, y en especial los sectores más vulnerables. Pero ¿cómo saber cuál es la mejor forma de ordenar la sociedad en vista al bien de las personas, de modo tal que cada uno de sus habitantes pueda desarrollarse plenamente? A nuestro parecer no existe una respuesta *a priori*, sino prudencial.

La prudencia política sugiere, entre otras cosas, observar las experiencias exitosas de otros países en materia de organización del Estado, por ejemplo, la de Alemania. Aclaremos inmediatamente que no se trata de idealizar el modelo alemán, pues como en todo orden de cosas, más aún las que conciernen a la *res publica*, no existe un arquetipo o paradigma universal; tampoco se trata de copiarlo. Dicha pretensión no solo sería extemporánea, sino contraproducente. Sin embargo, esto no obsta para aprender y sacar lecciones de una experiencia política, social, económica y cultural de más de 75 años que ha sido exitosa.

¿Cuáles son los motivos para escribir este libro? A nuestro juicio, todavía tenemos un diálogo pendiente sobre el Estado social. No es que no se haya discutido, opinado o conversado sobre él, pero ha sido insuficiente con abundante confusión y escasa profundización. Este libro aspira a abrir caminos de diálogo entre los diferentes sectores políticos y centros de pensamiento pues, nos guste o no, estamos todos en el mismo barco, y si este naufraga, nos ahogamos todos.

El título de este libro puede parecer ostentoso dado que *prima facie* nos pondríamos nada menos que esclarecer los orígenes, precisar los límites y exponer algunos desafíos del Estado social. Considerando la discusión en nuestro país, sin pretender ser originales ni mucho menos agotar el tema —más aún cuando se trata de un tópico tan complejo y con tantas aristas (políticas, económicas,

sociales, culturales, éticas, jurídicas, etcétera)—, esperamos exponer las vigas maestras que sostienen ese complejo edificio llamado Estado social. No pretendemos hacer una revisión exhaustiva de la vasta literatura sobre el Estado social o exponer el estado del arte sobre el tema, pues ello nos llevaría a un callejón sin salida. No es, en consecuencia, un tratado acerca de Estado social, sino algunas reflexiones orientadas a enriquecer la mencionada discusión, con el ánimo de continuar el diálogo con todas las personas involucradas en el futuro del país.

Sin perjuicio de lo anterior, este no es un libro neutro o descomprometido, pues creemos que el Estado social, aunque no sea una panacea ni una receta milagrosa, es una forma adecuada de organizarnos como país, el que *peu à peu* ha ido recuperando su vocación de centro. Debemos evitar, eso sí, idealizar o, peor aún, sacralizar el Estado. La «estatalatría» conduce a la utopía, la utopía conduce al totalitarismo y el totalitarismo a la esclavitud. Digámoslo una vez más fuerte y claro: la implementación de un Estado social no solucionará inmediatamente nuestros problemas políticos, económicos o sociales, pero nos encaminará por la ruta correcta. Esta adhesión al Estado social en caso alguno significa negar los aspectos positivos de un Estado liberal, como la promoción de la libertad, la defensa de los derechos individuales o el énfasis en el crecimiento económico y la propiedad privada. Tampoco significa desconocer los aspectos positivos del Estado de bienestar, como la importancia asignada a la igualdad social. Esperamos que en el curso de estas páginas quede lo suficientemente claro que en caso alguno pretendemos sacralizar el Estado social o demonizar los Estados liberal y de bienestar. Es la experiencia la que nos enseña que, en todo error se esconde una verdad. Pero, además, ya pasaron los tiempos del camino propio, en que no se cambiaba ni una coma del programa, pasaron los tiempos del delirio ideológico trasuntado de utopía marxista, ya superamos los tiempos autoritarios donde la fuerza se impuso a la razón, ya van quedando atrás los tiempos de la arrogancia revestida de superioridad moral.

Aunque el lector se percatará rápidamente, debemos expresar que este ensayo no ha sido escrito por un especialista en el Estado social ni está dirigido a expertos en la materia. Por el contrario, esperamos llegar a un público amplio, a personas de buena voluntad que estén interesadas en el futuro de nuestra patria. Porque así como debemos recordar que nadie sobra en este país, del mismo modo nadie debería restarse a la (re)construcción de un Chile mejor, más humano y desarrollado, entendiendo el desarrollo según la expresión de Paulo VI, «que es el paso, para cada uno y para todos, de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas» (*Populorum progressio*). Como ya hemos dicho, el sentido de este ensayo es abrir y continuar un diálogo pendiente en nuestro país, más allá de los eslóganes, las promesas imposibles de cumplir, o las palabras de buena

crianza. Los académicos podemos y debemos contribuir al país participando en las grandes discusiones, en este caso desde la filosofía política o desde la ética social. Los filósofos, salvo honrosas excepciones, han sido los grandes ausentes en las discusiones públicas nacionales del último tiempo.⁵

Last but not least, algunos autores como Ignacio Sotelo plantean que «mientras no alcancemos alguna claridad sobre el mundo que se nos viene encima —solo sabemos que tendrá muy poco que ver con el de hoy—, no tiene mucho sentido discutir los distintos modelos de Estado social que sustituirán al establecido» (2010: 9). Pensando en nuestra patria, contrario a lo que postula Sotelo, nos parece necesario reflexionar sobre la naturaleza del Estado social y sus posibilidades de implementación, considerando que es un concepto que al parecer «llegó para quedarse». Pero, además, estimamos que es importante dicha reflexión para poder distinguir si las políticas sociales son adecuadas o necesarias, o si el nivel de intervención del Estado corresponde a un Estado social, liberal o de bienestar. No es ocioso delimitar dónde comienza y termina cada uno de ellos.⁶

Para cumplir con nuestro objetivo, hemos dividido esta obra en dos grandes partes. En la primera, dedicada al ser y al quehacer del Estado social intentamos demostrar lo siguiente:

- Que el Estado social es, en gran medida, un invento alemán. Gobernantes, políticos, reformadores sociales, sacerdotes, socialcristianos, intelectuales, académicos, economistas y juristas alemanes han contribuido ostensiblemente a su formación, desarrollo y consolidación.
- Que el llamado socialcristianismo o catolicismo social claramente aportó a la configuración del Estado social. En este sentido, y sin desconocer otros aportes fuera de este ámbito, esta forma de entender el Estado tendría una matriz humanista cristiana.
- No es, en consecuencia, un aporte surgido desde el marxismo o socialismo. Dicho coloquialmente, no es un patrimonio de «la izquierda», pero tampoco de «la derecha», sino del «centro» o si se quiere de los «espacios de centro»; este es su *locus* político propio.
- El Estado social constituye una «tercera vía» entre el Estado liberal y el Estado de bienestar. Sus mayores diferencias no son políticas, económicas, o incluso sociales, sino antropológicas y, por extensión, éticas. La raíz de las diferencias hunde sus raíces en la concepción del hombre y su destino.

5. Sobre este problema, véase mi libro *Los filósofos y sus fantasmas* de Ediciones USS.

6. No desconocemos la complejidad de la expresión *Estado liberal*. Sin embargo, para estos efectos utilizamos como sinónimos *Estado mínimo* y *Estado guardián*.

La segunda parte de esta publicación está dedicada a nuestro país. Acá recogemos la discusión acerca del Estado social, esperando ofrecer al lector un panorama de cómo se fue gestando la irrupción de este concepto, pero nos interesa, además, aclarar algunas confusiones y ambigüedades. Por ejemplo:

- Sin querer ser ni lapidarios ni categóricos, postulamos que en Chile no ha existido ni existe en la actualidad un Estado social propiamente tal. Ello no significa negar las aproximaciones en algunos gobiernos o algunos aspectos ya presentes.
- Se le confunde fácilmente con el Estado de bienestar o se lo contrapone al Estado subsidiario. Se conoce menos lo que es, y algo más lo que hace.
- Ha sido básicamente una discusión binaria o pendular: o Estado social («bienestar») o Estado subsidiario («liberal»), excluyendo las alternativas del centro. El Estado social respira con dos pulmones: la subsidiariedad y la solidaridad. Ambas no solo son complementarias, sino que se exigen mutuamente. No existe un Estado realmente social sin ellas.
- En virtud de lo recién constatado, hace falta continuar el diálogo acerca de su ser y quehacer, no solo política, sino también académicamente. Los académicos e intelectuales no se deben sustraer a esta labor.

Juzgue el lector qué tan bien o tan mal hemos logrado nuestro cometido.

Capítulo 1

Aproximaciones históricas y teóricas

El nacimiento del Estado moderno

Antes de indagar sobre la naturaleza del Estado social, es menester, aunque sea brevemente, dedicar algunas líneas a recordar el origen del Estado (a secas). Tarea nada fácil, pues no existe un total acuerdo acerca de su nacimiento. «Los procesos mediante los cuales las comunidades medievales dieron lugar a los Estados modernos tempranos, y cómo el mundo jurisdiccional de la cristiandad medieval se convirtió en “el sistema estatal”, son constante objeto de estudio y desacuerdo» (Levy, 2022: 197). Desde una perspectiva histórica, «podríamos pensar que la construcción del Estado moderno temprano tuvo aproximadamente dos etapas, una desde finales de 1400 hasta mediados de 1600, la segunda hasta la Revolución Francesa» (Levy, 2022: 197-198).

La época moderna operó grandes cambios en el orden social y político, y uno de ellos fue precisamente el nacimiento del Estado, cuyas características principales son: i) compartir un territorio con fronteras claramente delimitadas, ii) un gobierno común ejercido por autoridades dotadas de soberanía,¹ iii) un cierto sentimiento de identificación cultural y nacional en sus habitantes, y iv) el monopolio en el uso de la fuerza. En este último sentido, Max Weber (1864-1920) lo define como:

1. Muchos de los primeros Estados modernos europeos comenzaron siendo monarquías. El jurista y filósofo francés Jean Bodin (1530-1596) contribuyó a sentar las bases del Estado moderno, especialmente en su obra *Seis libros sobre la República*, la cual ha sido considerada como la más original e influyente de la filosofía política escrita en el siglo XVI. Su gran aporte es la noción de soberanía definida como «la potestad (*pouissance*) absoluta y perpetua de una república», esta última concebida como el «recto gobierno de varias familias y de lo que les es común, con poder soberano».

Aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos solo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente de «derecho» a la violencia [...]. Como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan (Weber, 1981: 83-84).²

Es interesante observar que Weber le asigna al Estado un cierto carácter comunitario, es decir, este es más que un mero organismo burocrático. Helmuth Kuhn, por su parte, en su libro *El Estado* también le asigna dicho carácter: «Estado es la forma de comunidad concebida como unidad de acción, mediante la cual el hombre, agregando la voluntad individual a la voluntad común, actúa creando una comunidad y haciendo historia» (Kuhn, 1979: 57).

Michael Oakeshott (2013: 30) agrega una quinta característica: «Un cierto sentimiento de solidaridad (que) no se basa ni en la creencia en los lazos de sangre compartidos, ni en un lenguaje común, ni en creencias religiosas comunes, aunque alguno de estos elementos puede estar presente y ayudar». Oakeshott alude a la solidaridad como un principio de filosofía social que urde las redes estatales.

Según Ignacio Sotelo, «las raíces del Estado moderno aparecen de manera clara desde la modernización del siglo XIII. Dos instituciones propiamente europeas, desconocidas en el mundo antiguo, la universidad y el parlamento, caracterizan

2. El original dice: «Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes – dies: das «Gebiet'» gehört zum Merkmal – das Monopol legitimer physischer Gewaltksamkeit für sich mit Erfolg beansprucht. Denn das der Gegenwart Spezifische ist: dass man allen anderen Verbänden oder Einzelpersonen das Recht zur physischen Gewaltksamkeit nur so weit zuschreibt, als der Staat sie von ihrer Seite zulässt. Er gilt als alleinige Quelle des «Rechts» auf Gewaltksamkeit [...]. Der Staat ist, ebenso wie die ihm geschichtlich vorausgehenden politischen Verbände, ein auf das Mittel der legitimen (das heißt: als 50 legitim angesehenen) Gewaltksamkeit gestütztes Herrschaftsverhältnis von Menschen über Menschen. Damit er bestehe, müssen sich also die beherrschten Menschen der beanspruchten Autorität der jeweils herrschenden fügen». El concepto de Estado en lengua italiana (*il Stato*) proviene del vocablo *status*, que alude a la idea del poder que proviene del estatus de la persona, o sea, hace referencia al poder personal. El Estado concentra en sus manos todo el poder, posee la *summa potestas*.

esta modernización» (Sotelo, 2010: 20-21). Según este autor: «La originalidad del Estado consiste en constituir la primera forma de poder, totalmente desacralizada, sin otro fundamento que la necesidad racional de su existencia para mantener el orden [...]. El Estado es ese poder absoluto, incuestionable e incuestionado, capaz de por sí de crear orden» (Sotelo, 2010: 27).

El Estado moderno emerge en Europa a fines del siglo XV como un conjunto de instituciones articuladas y organizadas racionalmente con el fin de administrar los asuntos públicos, o para decirlo con Maritain:

Aquella parte del cuerpo político cuyo objetivo especial es el mantenimiento de la ley, promover la común prosperidad y el orden público, así como la administración de los asuntos públicos. El Estado es una parte *especializada* en los intereses del *todo* [...]. El Estado no es la encarnación suprema de la Idea como creía Hegel; ni tampoco una especie de superhombre colectivo; el Estado no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por expertos o especialistas en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre (Maritain y Maritain, 1990: 494-495; la traducción es nuestra).

El Estado es necesario para la vida buena de las personas

¿Por qué es necesario el Estado? ¿Por qué necesitamos un aparato jurídico y administrativo poco eficiente que en mayor o menor medida restringe la libertad humana? Robert Nozick, en su famoso libro *Anarquía, Estado y utopía*, afirma que «la cuestión fundamental de la filosofía política, la que precede a las preguntas cómo se debe organizar el Estado es, justamente, si debiera haber Estado. ¿Por qué no tener anarquía?» (1974: 17). Podemos responder a Nozick que el Estado es necesario porque la comunidad humana requiere de una institución dotada de autoridad que, sin absorberla ni manipularla, la organice y articule prudentemente hacia el bien común, como dice Tomás de Aquino:

Pues siendo natural al hombre el vivir en compañía de muchos, necesario es que haya entre ellos quien rija esta muchedumbre; porque donde hubiese muchos, si cada uno procurase para sí solo lo que le estuviese bien, la muchedumbre se desuniría en diferentes partes, si no hubiese alguno que tratase de lo que pertenece al bien común (1964: 18).

Con otras palabras, aunque el hombre en cuanto *zoon politikon* es un ser social por naturaleza, inclinado naturalmente al bien, ello no es condición suficiente

para vivir bien y en el bien. Ordenar la sociedad de modo que todos y cada uno de sus ciudadanos pueda desarrollarse plenamente y alcance su fin último —que no es otro que la felicidad— requiere inevitablemente de un encargado principal que ejerza esta función: el Estado. «El pueblo tiene una necesidad particular del Estado, precisamente porque este es un organismo especializado que se ocupa del cuidado del todo, por lo que normalmente tiene que defender y proteger al pueblo en sus derechos y la mejora de sus vidas contra el egoísmo y el particularismo de los grupos o clases privilegiadas» (Maritain y Maritain, 1990: 511; la traducción es nuestra).

Pero, ¿por qué el Estado asume esta compleja labor?, ¿no sería más fácil que cada individuo se las arregle por su cuenta, bajo la premisa que cada cual es dueño de su destino? Al tener el encargo del bien común, el Estado está obligado a respetar, proteger y promover la dignidad humana en todas sus manifestaciones. En consecuencia, debe crear las condiciones necesarias para lograr que cada uno de sus miembros esté en igualdad de condiciones para alcanzar sus objetivos. Pertenece, por ejemplo, a su esencia combatir la pobreza que impide conducir una vida digna. Labor, sin embargo, que no debe confundirse con el asistencialismo o el paternalismo, pues lo propio de un Estado (social) es otorgar «ayuda para la autoayuda», habida cuenta de que lo que se pretende es que en algún momento la persona pueda valerse por sí misma en la medida que logre desarrollar sus capacidades y, de este modo, incorporarse plenamente a la sociedad.

Capítulo 2

Los orígenes del Estado social

Un modo de penetrar en la naturaleza de una cosa es conocer su origen, tanto histórico como teórico, más aún si el objeto estudiado es muy complejo. Si el Estado exige una forma de asociarse políticamente, de comprometerse en la vida política y una manera de gobernar para el bien común,¹ el adjetivo «social» sería una suerte de tautología, pues por defecto el Estado sería social al agrupar a personas vinculadas natural y/o socialmente entre sí. Sin embargo, esta expresión es más que un mero adjetivo y se comienza a utilizar para distinguir un modo de entender el ser y quehacer que lo diferencian del Estado liberal y del Estado de bienestar.

¿Un invento alemán?

Sin pretender ser categóricos y sin desconocer el aporte de otros países europeos como Inglaterra o Francia,² podríamos afirmar que el Estado social es en gran medida un invento alemán,³ debido a que tanto en sus inicios como en su desarrollo y posterior consolidación recibió sus primeros contornos y su posterior estructuración de reformadores sociales, sacerdotes, intelectuales, políticos

1. Sobre el nacimiento del Estado moderno europeo, véase Oakeshott (2013).

2. Wolfgang Abendroth postula que el «Estado democrático y social» se encuentra ya contenido en la revolución de París de febrero de 1848, expresado en las diversas publicaciones de Louis Blanc, líder socialista que llegó a integrar el gobierno provisional de la naciente república. En dichas publicaciones ocupa la expresión «Estado de derecho democrático y social» para referirse al derecho al trabajo, consagrado como un derecho fundamental. Véanse Abendroth (1986) y Ritter (1991). Sotelo, por su parte, afirma que de «la conjunción del pensamiento revolucionario francés con la filosofía alemana marca las coordenadas dentro de las cuales surge el Estado social» (2010: 139).

3. Aunque la expresión «Estado social» (*Sozialstaat*) no aparece en el clásico *Wörterbuch der Politik* editado por Oswald von Nell-Breuning, sí aparecen las expresiones *Subsidiaritätsprinzip*, *Solidaritätsprinzip*, *Wohlfahrtsstaat* (Estado bienestar) y *Versorgungsstaat* (Estado providencia).

y economistas alemanes.⁴ ¿Cómo se configuró? No nació como una abstracción teórica producto de reflexiones académicas llevadas al papel por algún intelectual preocupado de construir una sociedad más humana, sino de una praxis política, social y económica en diversos países europeos a mediados del siglo XIX y en los albores del siglo XX, en especial en Alemania. En este sentido, Michael Oakeshott afirma que es un error creer que el Estado europeo moderno:

Es el resultado del trabajo de un diseñador o, quizá más plausible, de un grupo de diseñadores, trabajando de acuerdo a una serie de especificaciones. Las razones a favor de esta interpretación residen en el hecho de que los Estados de la Europa moderna no aparecieron todos al mismo tiempo, y lo que se lograba en uno era rápidamente imitado en otros (2013: 26).

A nuestro parecer, no existe un hito histórico determinante que marque de modo diáfano el nacimiento del Estado social, pues este se fue estructurando lentamente gracias al aporte de tres diversas vertientes: la socialcristiana, la política y la académica, y en tres diferentes etapas: i) presocial, ii) institucionalización y iii) consolidación.⁵

Tanto el reformador social como el político y el académico, cada cual desde su área de especialización, reaccionaron ante el desolador panorama de pobreza, indigencia, desamparo y explotación de miles de trabajadores y trabajadoras, incluidos niños, poniendo el acento en la insuficiencia de las obras de caridad y la buena voluntad de los particulares para solucionar problemas estructurales.⁶ Abogaron, en consecuencia, por profundas reformas sociales, políticas y económicas, y por una activa presencia estatal.

Hacemos referencia al Estado «presocial» para indicar que son los primeros atisbos de reformas sociales y de un rol más presente del Estado en la sociedad. Pero, además, utilizamos el prefijo «pre» para indicar que algunas de las primeras

4. Es más, se puede afirmar que el tema del Estado es un tema alemán. No solo Weber tiene influyentes reflexiones, también las tienen, desde otras perspectivas, Hegel, Marx, Kant, Edith Stein, Carl Schmitt.

5. Desde una perspectiva histórica, Sotelo (2010) distingue también tres etapas: la primera de 1880 a 1914, de 1914 a 1945 la segunda y la tercera de 1945 a fines de los setenta. Según Sotelo, en este periodo comienza el declive del Estado social.

6. Por ejemplo, el economista belga Charles Périn (1815-1905), representante de la Escuela de Angers y profesor de la Universidad de Lovaina de 1845 a 1880, se mostraba contrario a la intervención del Estado en su libro más importante: *De la richesse dans les sociétés chrétiennes* (1861). Aboga por la superación de la miseria mediante la renovación moral de la sociedad y el ejercicio de la caridad.

reformas no necesariamente decantaron en un Estado social, sino más bien en un Estado de bienestar. Si se me permite la analogía, estas primeras reformas exigidas al Estado pueden compararse con las células llamadas totipotenciales, las que dependiendo de su desarrollo pueden terminar desarrollando un órgano diferente.

Los aportes del socialcristianismo

El llamado «socialcristianismo» o «catolicismo social»⁷ fue un modo específico de responder de parte de ciertos sectores eclesiales y laicos a la situación de injusticia, pobreza y miseria surgida en la segunda mitad del siglo XIX y que afectaba especialmente a los obreros, a las mujeres y a niños y niñas. Conviene recordar que los comienzos del catolicismo social son anteriores a la aparición del Manifiesto Comunista (1848). Señalamos esto porque es lugar común afirmar sin mayores fundamentos que la Iglesia siempre llega atrasada a la cita de la historia. En este caso se nos dirá que los socialcristianos habrían reaccionado ante el avance del socialismo que le estaba disputando «la clientela», es decir, la clase obrera a la Iglesia católica.⁸

A diferencia de las obras de caridad practicadas también por los católicos en ayuda de los pobres, el catolicismo social se replantea la realidad social y las implicancias sociales de la fe. En particular, en la segunda mitad del siglo XIX, los socialcristianos toman conciencia de los graves problemas estructurales (políticos, sociales y económicos) de la época y dieron origen a la llamada «cuestión social» (*soziale Frage*), entendida como el conjunto de problemas políticos, sociales y económicos producto del capitalismo industrial y de la Revolución Industrial. Los cambios en los métodos de producción trajeron consigo profundas alteraciones en el ámbito económico y social; de una economía rural basada en la agricultura y la ganadería, se pasa a una economía urbana, industrializada y mecanizada. Nace la clase obrera, que migra del campo a la ciudad para prestar su fuerza de trabajo a cambio de un salario, con ello se crean los cordones industriales marcados por la marginalidad, la pobreza y la miseria.

Para los católicos sociales no bastaba con la beneficencia hacia los más pobres y marginados de la sociedad, una nueva forma de restituirles su dignidad de hijos de Dios era luchar para que se les reconocieran sus derechos. Recordemos, aunque

7. La expresión «catolicismo social», según Charles van Gestel, fue acuñada por el historiador francés especialista en temas religiosos George Goyau (1869-1939) en su libro *Autour du catholicisme social* (París, 1912). Para un completo panorama acerca del catolicismo social, véase van Gestel (1957).

8. Un claro desmentido a este mito en van Gestel (1957).

sea breve y parcialmente, la condición de los obreros, niños y mujeres en aquella época. Guillermo Cabanillas recuerda:

El Informe de Ashley, referido a las condiciones laborales de mujeres y niños en las minas de carbón, señalaba como puntos más importantes los siguientes: i) las mujeres y los niños trabajan en el fondo de los pozos y de 12 a 16 horas por día; ii) los niños bajan a los pozos desde los 6 años, edad en que están encargados de abrir y cerrar las puertas de las galerías, iii) de los 12 a los 15 años manejan los caballos que arrastran las vagones de mineral; iv) de los 15 a los 18 años, juntamente con las mujeres, arrastran los sacos de carbón a lo largo de las galerías; en Escocia se les obliga a subir esos sacos a la superficie, por escaleras excavadas en la roca; v) estas condiciones de trabajo producen efectos de fatiga en la salud física y moral de hombres, mujeres y niños (1987: 234).

En Inglaterra y Francia la explotación de niños y mujeres incorporados a la industria textil y minas de carbón era pan de cada día.⁹ Estas últimas empleaban a niños entre seis y ocho años para penetrar en los estrechos socavones en los que no entraba un adulto. Estas pobres criaturas estaban obligadas a extraer el mineral con las manos y, por supuesto, expuestos a respirar todo tipo de sustancias tóxicas o a sufrir accidentes mortales. Las mujeres embarazadas, por regla general, eran obligadas a trabajar hasta la víspera del parto y volver a trabajar a los pocos días de este. Ya en 1832, el llamado Informe del Comité Sadler en Inglaterra daba a conocer las precarias condiciones laborales de los niños en las hilanderías inglesas. Posteriormente se encuentra el informe que Lord Ashley entrega al Parlamento británico en 1842. La situación que describe no resultó muy distinta a la descrita por el Comité Sadler.

En nuestro país no fue muy diferente la situación de los obreros, los mineros y los trabajadores portuarios, descrita dramática y magistralmente por Baldomero Lillo, el maestro del realismo social. En su narrativa recreó la triste y precaria vida de los mineros, los campesinos y los trabajadores marítimos. Cómo no recordar los ocho cuentos sobre los mineros en *Sub Terra* o los relatos campesinos y del mar de *Sub Sole*.

La dramática situación de la clase obrera en Francia es descrita por el médico y economista Louis René Villermé, conocido como el padre de la medicina social, quien en una investigación en 1840 sobre el trabajo textil describe cómo los niños comenzaban a trabajar a los siete años, e incluso algunos a los cinco. Trabajaban

9. Para ver el aporte del catolicismo social en España, véase Pérez Calle (2015: 984-1007).

desde las seis de la mañana hasta las siete de la tarde, de pie y con temperatura sofocante; para mantenerlos despiertos se empleaba un látigo; los salarios apenas alcanzaban para la subsistencia de la familia obrera; la enfermedad y la desocupación significaban miseria y subalimentación; las condiciones de alojamiento eran deplorables y había un índice muy alto de mortalidad, sobre todo infantil.

El economista francés Jean-Paul-Alban de Villeneuve-Bargemont (1784-1850), en su obra principal *Économie politique chrétienne*, sostiene que solo el espíritu de la ley cristiana puede superar la ola triunfante del capitalismo. Aboga por una serie de reformas sociales, como la abolición del trabajo para los menores de catorce años, la creación de una caja de ahorros y de seguros e inspección fiscal a las fábricas.

A modo de balance: el catolicismo social reaccionó ante estas terribles condiciones de vida y se manifestó en reflexiones académicas, iniciativas sociales y políticas, y acciones concretas, como las obras de caridad provenientes del mundo católico laico y religioso anterior a la promulgación de la *Rerum novarum* (que marca el comienzo de la doctrina social de la Iglesia, el 15 de mayo de 1891). Sin dejar de lado las clásicas obras de caridad, los socialcristianos tomaron conciencia de la gravedad de los problemas sociales, económicos y políticos y, en consecuencia, de la necesidad de introducir reformas estructurales en la sociedad, enfrentando de ese modo, no solo los nefastos efectos de la pobreza, sino, además, combatiendo sus causas. En esta labor le asignan al Estado un rol insustituible.

Los católicos que, desde siglos, estaban acostumbrados a practicar la caridad, tuvieron que hacer un verdadero esfuerzo para pasar de la práctica de la caridad al catolicismo social. Los grandes reformadores sociales como monseñor von Ketteler, comenzaron su acción por la caridad, pero no tardaron en darse cuenta de que la acción caritativa individual era incapaz de detener las terribles consecuencias de un régimen económico-social que engendraba miseria social, y que, por lo tanto, era necesario reformar radicalmente ese régimen (van Gestel, 1957: 29).

Por esto podemos afirmar que, más allá de la diferentes sensibilidades y matices, tres son las grandes características del catolicismo social: a) la crítica al liberalismo y al marxismo/socialismo, b) la apelación a la intervención del Estado para proteger a los más débiles a través de reformas sociales, y c) la participación en el mundo político.

El «obispo combativo»: Wilhelm von Ketteler

La figura más destacada en Alemania —quizás de todo este periodo— fue monseñor Wilhem von Ketteler (1811-1877), llamado el «obispo de los obreros» y también el «obispo combativo». Nacido en el seno de una acomodada familia aristocrática, es conocido como uno de los primeros católicos que conoció profundamente la precaria situación de los obreros en Alemania mientras era un joven sacerdote en Beckum y, posteriormente, párroco en Hopstem. Aquí experimenta la deplorable situación de los pobres y de los enfermos, lo que lo marca a fuego, tanto así que en su espontánea alocución el 4 de octubre de 1848 en el Encuentro de la Unión Católica (*Katholikentag*) en Mainz, la cuestión social fue el tema central, exhortando a la caridad como remedio para la pobreza. Golpeado por las deplorables condiciones de los obreros, creó en esa época una serie de instituciones de caridad. Una de ellas, bajo la dirección de las Hermanas de la Caridad, fue un hospital en Beckum para los pobres.

Para Ketteler, la cuestión social era una cuestión ética (*Sie ist eine Magenfrage, aber noch viel mehr eine sittliche Frage*). En sus primeros años de ministerio creía que la miseria social era ante todo un problema moral que sería resuelto con la práctica de la caridad. Posteriormente, producto de las duras experiencias que le tocó vivir, concluyó que la caridad individual no era suficiente para solucionar problemas estructurales y que, por lo tanto, debía ir acompañada de la reforma de las instituciones, pues la raíz de los males estaba en la mala organización de la sociedad. Le asiste la convicción de que la superación de los males dependerá en gran medida de la organización obrera y la intervención del Estado.

Su obra principal, desde el punto de vista social, *Die Arbeiterfrage und das Christentum* (*La cuestión obrera y el cristianismo*), publicada en 1864 y fruto de años de experiencia social y pastoral, es considerada la carta magna del catolicismo social alemán. En esta época ya estaba convencido de que no basta con la caridad individual para poner fin a la miseria de la clase trabajadora, cuya causa se encuentra en la deficiente organización del Estado; así, con una fuerte organización obrera y la intervención del Estado se puede mejorar la situación de los obreros.

En una famosa alocución a los obreros de la región de Mainz, el obispo examina las reivindicaciones que los obreros deben hacer cumplir a través de sus organizaciones y que no solo comprometen a los «patrones» (los empresarios de la época), sino también al Estado, llamado a dictar leyes que protejan a los trabajadores y a regular la relación entre el capital y el trabajo, clave de la cuestión social:

1. Aumento del salario, correspondiente al verdadero valor del trabajo, pues este no es una mercancía.

2. Disminución del horario de trabajo. Toda persona merece tener un descanso reparador y tiempo para estar con la familia.
3. Reglamentación de los días de descanso. Este no puede estar sujeto a la buena o mala voluntad de los empleadores.
4. Prohibición del trabajo de los niños en las fábricas cuando estos están aún obligados a ir a la escuela. Los niños eran utilizados especialmente en la industria textil y la minería del carbón.
5. Prohibición del trabajo de las mujeres, sobre todo las madres en las fábricas.
6. Prohibición del trabajo de los jóvenes en las fábricas.

La labor emprendida por el Ketteler no pasó desapercibida ni dentro ni fuera de la Iglesia, el mismo Marx en una carta dirigida a su amigo Engels comentaba:

En este viaje a través de Bélgica, haciendo escala en Aachen y siguiendo río arriba por el Rin, me he convencido de que se debe arremeter enérgicamente contra los curas, especialmente en las regiones católicas. Con este propósito actuaré a través de la Internacional. Los perros coquetean (por ejemplo, el obispo Ketteler en Mainz, los curas en el Congreso de Düsseldorf) con la cuestión obrera (Marx y Engels, 1973: 371).¹⁰

Su influencia fue tal que incluso León XIII se refiere a él como «su ilustre precursor». En los últimos años de su vida, intentó sin éxito crear cooperativas productivas, en las que los obreros tuviesen parte en la propiedad, en la administración y en las ganancias. Ciertamente un adelantado para su época, y como todo adelantado, sufrió incomprendiciones y críticas incluso al interior del catolicismo. Se lamentaba de que parte importante del clero no le diera importancia a la gravedad de la situación social y alentaba al clero joven a tomar conciencia de los problemas sociales. Ketteler fue miembro del Parlamento de Frankfurt. Allí defendió con poco éxito políticas sociales que para su época eran consideradas demasiado audaces. El Partido de Centro no comenzó a promover políticas sociales hasta después de su muerte.

10. Carta escrita por Marx a Engel, fechada el 25 de septiembre de 1869. La expresión *Pfaffen* (curas) tiene en alemán un claro sentido peyorativo. La traducción es nuestra.

Burghard von Schorlemer-Alst

Pese a su origen aristocrático, desde joven Burghard von Schorlemer-Alst (1825-1895) tuvo una gran sensibilidad social y especial preocupación por los campesinos, cuya situación social y económica era muy precaria. Fue un católico social alemán, un reformador social y un hombre de acción en cuanto político. Como representante en el Parlamento de Prusia y en el del Reich (1870-1889) defendió a los campesinos pobres de los grandes latifundistas, promoviendo leyes agrarias; creó una asociación agrícola cristiana interconfesional, que agrupaba a campesinos pobres; y escribió, en 1862, un libro titulado *Die Lage des Bauerntum und was ihm tut* (*La situación del campesinado y lo que necesita*), en el que describe la precaria situación de los campesinos.

Adolf Kolping

Consciente de la necesidad de profundas reformas sociales en favor de los más pobres, Adolf Kolping (1813-1865) apeló a la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales. Proveniente de una modesta familia cerca de Köln, antes de ser sacerdote trabajó como aprendiz de zapatero. Uno de sus focos de preocupación fueron los jóvenes, en especial aquellos que abandonaban sus hogares buscando mejores condiciones de vida. Para disuadirlos de optar por la vía revolucionaria y darles una mejor calidad de vida fundó, en Köln en 1850, la «casa de los artesanos» (*Gesellenverein*). Allí los jóvenes no solo encontraban un hogar, sino, además, aprendían un oficio que les permitía ganarse la vida y formar una familia. Kolping desarrolló una suerte de pedagogía social, cuyas vigas maestras eran la familia como la célula básica de la vida social, la adquisición de un oficio reflejo de la vocación y la educación del pueblo. Todo esto en el marco de la religión que, según él, tenía que ser como el aire que se respira.

Franz Hitze

Franz Hitze (1851-1921) fue quien continuó la obra de Ketteler. Al igual que su predecesor, fue sacerdote y político y es considerado el «político social» (*Sozial-politiker*) más influyente del Parlamento alemán. Desde 1882 hasta 1893 fue miembro de la Cámara de Diputados prusiana, y de 1884 hasta 1918, miembro del Reichstag. Se considera, además, que sentó las bases del sistema de seguridad social durante Bismarck. Es también el padre de la Asociación de Obreros Católicos y precursor de la fundación de Caritas en 1897, además de cofundador, en 1890, de la Asociación Popular para la Alemania Católica (*Volksvereins für das katholische Deutschland*), junto al empresario Franz Brandts y el político Ludwig Windhorst.

En 1880 escribió un opúsculo titulado *Die Quintessenz der sozialen Frage* (*La quintaesencia de la cuestión social*), en el que plantea que la solución a la cuestión social pasa por una sólida organización que se acomode a las nuevas formas de producción:

El verdadero dueño en nuestras sociedades es el capitalista, porque todos, empresarios, patrones y obreros, están a merced del capital. Se debe buscar la solución en la organización social de las profesiones. Es preciso que la situación de los asalariados sea menos precaria, creando mayor reciprocidad de deberes, y mayor solidaridad entre patronos y obreros. Nuestra época que se dice democrática no puede admitir que el obrero continúe siendo una mercancía que se compra o se vende según las fluctuaciones del mercado (citado en van Gestel, 1957: 54).

Hitze, al igual que von Ketteler, es un claro crítico del socialismo y del liberalismo. En su obra *Capital y trabajo y la reorganización de la sociedad* (*Kapital und Arbeit und die Reorganisation der Gesellschaft*) publicada en 1880, afirma sin ambages que un Estado socialista presenta claros rasgos tiránicos, por ejemplo, en la manipulación de los sindicatos obreros, que no son otra cosa que organizaciones de lucha a través de las huelgas con el fin de vencer a los patronos:

La clase obrera oprimida [...] se lanza por el camino de la revolución, dejando el camino de la razón por parecerle aquel más directo y más corto. El socialismo se llama el partido obrero; y aunque es absolutamente falso este título, sin embargo, cuenta en sus filas con muchos trabajadores. Pero la razón está precisamente en esto: en que el socialismo es una mezcla de partido y de clase defensora del trabajador; y el interés del partido y de clase es lo que le da tantos adeptos. Hay muchos obreros en el socialismo que no son ateos ni revolucionarios, como es ateo y revolucionario el socialismo [...]. Están ahí porque ven ventajas y defensa del trabajo. Sepárense los intereses profesionales de los intereses del partido socialista; y el socialismo perderá su fuerza de atracción (Hitze, 1880: 529-530; la traducción es nuestra).

En cuanto al capitalismo, plantea que la profunda y última causa de la cuestión social radica en el individualismo, en la descomposición de la sociedad que se traduce en una anarquía de la producción y en la expropiación del débil por el fuerte. La solución, según Hitze, debería ser la sustitución del aislamiento individual por las relaciones sociales, la agrupación de átomos separados y el cambio de la libre competencia por la solidaridad. En este contexto, cuando el liberalismo

excluye a los trabajadores de la ayuda estatal, deber ser un deber de solidaridad del Estado ir en ayuda de los trabajadores.

Karl von Vogelsan

Otro influyente católico social que promovió iniciativas sociales fue el austriaco Karl von Vogelsan (1818–1890). Convertido al catolicismo en 1850, por influencia de von Ketteler formó el «círculo de los barones cristianos», que se caracterizó por una dura crítica tanto al capitalismo como al socialismo. Von Vogelsan, que estaba convencido de que el socialismo podría transformar al mundo en una «monstruosa organización de trabajo forzado», fue un gran organizador de corporaciones, apelando indirectamente al principio de subsidiariedad, porque desconfiaba de un Estado controlador sin ningún intermediario. Esto no significa, sin embargo, que el Estado no promueva el trabajo a través de dichas corporaciones, pues estas asociaciones de profesionales deberían, según él, ser las responsables del propio bienestar, tanto moral como material de la profesión, lo que implicaba el poder de decisión sobre las vacaciones, sobre la jornada laboral, sobre los seguros sociales y sobre los límites de la competencia: «Constituida así en régimen corporativo, la comunidad, lejos de verse absorbida por el Estado, se confundiría con él [...]. Las corporaciones, al igual que los miembros del cuerpo humano, tendrían, cada una, su función propia, en relación con todas las demás. El poder central, como el cerebro en el organismo, mantendría el orden y la unidad» (citado en van Gestel, 1957: 56). Ante las críticas de que su orden corporativo implica regresar a la Edad Media, aclara que solo se inspiran en los principios que garantizaron paz social y orden, que sirven de fundamento a las nuevas formas de la vida social.

Otros aportes

Cardenal Henry-Edward Manning

En Inglaterra, la figura principal del catolicismo social fue el cardenal Henry-Edward Manning (1808–1892), cuya estatura moral y espiritual es comparable a la de von Ketteler. Convertido al catolicismo, se ordenó sacerdote en 1851, arzobispo de Westminster en 1865 y cardenal en 1875, y fue también un hombre de acción, un reformador social.

En una Inglaterra con solo un diez por ciento de católicos, centró su actividad en los pobres. Particularmente importante fue su acción en favor de los *dockers* (cargadores de los muelles de Londres), logrando conciliar a obreros y patrones en 1889 y destrabando así un conflicto que duró varias semanas. Apoyó las organizaciones obreras y defendió tenazmente el derecho a huelga. Fue defensor de la Liga

de Trabajadores Agrícolas y persuadió al primer ministro William Gladstone para realizar reformas sociales en favor de los trabajadores. Fue crítico de las políticas liberales que, según él, dañaban seriamente la vida familiar. Citamos *in extenso*:

Si el fin de la vida es multiplicar las varas de tela y de algodón, si la gloria de Inglaterra consiste en producir estos artículos y otras cosas similares en la mayor cantidad y al menor precio posible, entonces adelante en el camino en que nos encontramos. Por el contrario, si la vida doméstica de un pueblo es la verdadera vida, si la paz y el honor del hogar, si la educación de los hijos, los deberes de esposa y de madre, los deberes de padre y de esposo están inscritos en una ley natural mucho más importante que toda la ley económica; si todas estas cosas son más sagradas que todas las que se venden o se compran, entonces yo declaro que es necesario obrar en consecuencia. Si, en ciertos casos, la no reglamentación del trabajo conduce a la destrucción de la vida doméstica, a descuidar la educación de los hijos; si transforma a las mujeres, las madres en máquinas vivientes, a los padres y los esposos (que se perdona la expresión) en animales de carga, que se levantan antes de salir el sol y regresan al cubil por la noche, agotados de fatiga, solo con fuerzas para tomar un trozo de pan y echarse sobre un camastro y dormirse: no existe ya la vida de familia, no podemos continuar a ese paso. Sé que abordo un problema difícil, pero creo que es preciso examinarlo con calma y justicia y con voluntad bien disciplinada para colocar el trabajo y sus provechos en segundo plano; la moralidad y la vida de familia en el primero (citado en van Gestel, 1957: 64).

Queda de manifiesto, en esta cita, que la crítica al Estado liberal no es solo por su manejo económico o político, sino, además, por lo que podríamos llamar «lo valórico».

Las orientaciones de León XIII

León XIII es el primer Papa (1878-1903) que critica sistemáticamente al liberalismo y al marxismo, crítica que será una constante en el magisterio social de la Iglesia católica. Con respecto al marxismo señala:

De todo lo cual se sigue claramente que debe rechazarse de plano esa fantasía del socialismo de reducir a común la propiedad privada, pues que daña a esos mismos a quienes se pretende socorrer, repugna a los derechos naturales de los individuos y perturba las funciones del Estado y la tranquilidad común. Por lo tanto, cuando se plantea el problema de mejorar la condición de las clases

inferiores, se ha de tener como fundamental el principio de que la propiedad privada ha de conservarse inviolable.¹¹

Es también el primero en apelar a la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales:

Entendemos aquí por Estado no el que de hecho tiene tal o cual pueblo, sino el que pide la recta razón de conformidad con la naturaleza, por un lado, y aprueban, por otro, las enseñanzas de la sabiduría divina, que nos hemos expuesto concretamente en la encíclica sobre la constitución cristiana de las naciones. Así, pues, los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que este es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes [...]. A través de estas cosas queda al alcance de los gobernantes beneficiar a los demás órdenes sociales y aliviar grandemente la situación de los proletarios, y esto en virtud del mejor derecho y sin la más leve sospecha de injerencia, ya que el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya.¹²

Lejos de proponer un Estado de bienestar, León XIII se inclina por un Estado social que promueva la solidaridad y la subsidiariedad: «No es justo, según hemos dicho, que ni el individuo ni la familia sean absorbidos por el Estado; lo justo es dejar a cada uno la facultad de obrar con libertad hasta donde sea posible, sin daño del bien común y sin injuria de nadie».¹³ León XIII no solo le confía al Estado la preocupación material de los obreros, sino también la espiritual: «De igual manera hay muchas cosas en el obrero que se han de tutelar con la protección del Estado, y, en primer lugar, los bienes del alma, puesto que la vida mortal, aunque buena y deseable, no es, con todo, el fin último para el que hemos sido creados, sino tan solo el camino y el instrumento para perfeccionar la vida del alma con el conocimiento de la verdad y el amor del bien».¹⁴

La preocupación social de León XIII es anterior a su pontificado. Gioacchino Pecci, siendo obispo de Perusa, mostraba ya su gran sensibilidad social, la que se vio reflejada en las encíclicas que abordaban los problemas sociales de la época. Antes de la *Rerum novarum*, cuya promulgación el 15 de mayo de 1891 marca el comienzo

11. *Rerum novarum*, 11. Disponible en <https://tipg.link/NZ5L>.

12. *Rerum novarum*, 23.

13. *Rerum novarum*, 26. Véanse también los números 35 y 38.

14. *Rerum novarum*, 30

de la doctrina social de la Iglesia, el Papa promulga un par de encíclicas en las que critica el liberalismo económico y político (*Libertas praestantisimum*, 20 de junio de 1888) y al marxismo, aludiendo a las «nuevas teorías», a las que tilda de «errores recientes que se llaman comunismo, socialismo y nihilismo, peste vergonzosa y amenaza de muerte para la sociedad civil».¹⁵ También dedica sus reflexiones al Estado (*Inmortale dei*, 1885) y a la autoridad política (*Diuturnum illud*, 1881).

Afirmábamos al principio de este apartado que León XIII inaugura el llamado «magisterio social» o «doctrina social de la Iglesia». A nuestro juicio, sus reflexiones y orientaciones sociales tienden hacia un Estado social, al igual que las orientaciones de sus sucesores. Si bien es cierto, la doctrina social de la Iglesia no propone modelos particulares ni soluciones técnicas, no es neutral frente al Estado. Desde sus inicios ha criticado e incluso condenado aquellos modos de organización estatal que atentan contra la dignidad de la persona humana, como el nacionalsocialismo en Alemania (*Mit brennender Sorge*, Pío XI, 1937), el fascismo en Italia (*Non abbiamo bisogno*, Pío XI, 1931) y el comunismo soviético (*Divini redemptoris*, Pío XI, 1937). Estas formas de concebir y organizar al Estado tienen, según el Papa, un vicio en su origen, una falsa o sesgada visión del hombre: «El comunismo es intrínsecamente malo, y no se puede admitir que colaboren con el comunismo, en terreno alguno, los que quieren salvar de la ruina la civilización cristiana».¹⁶ Dicho en palabras de Juan Pablo II, «el error fundamental del socialismo es de carácter antropológico [pues] considera a todo hombre como un simple elemento y una molécula del organismo social, de manera que el bien del individuo se subordina al funcionamiento del mecanismo económico-social».¹⁷

Tanto la solidaridad como la subsidiariedad, los dos pulmones con los cuales respira el Estado social, han sido sistemáticamente promovidas por la doctrina social de la Iglesia. Ya en 1939, Pío XII establece la necesidad de la solidaridad como una ley universal: «Las experiencias y las ansiedades de la época presente despiertan la solidaridad entre todos los miembros de la familia católica y agudizan y purifican el sentimiento de esta solidaridad en grado raras veces conseguido». Uno de los males del mundo es a su juicio «el olvido de aquella ley de mutua solidaridad y caridad humana impuesta por el origen común y por la igualdad de la naturaleza racional en todos los hombres, sea cual fuere el pueblo al que pertenezcan».¹⁸ Unos números más adelante aclara el pontífice:

15. *Diuturnum illud*, 1881. Disponible en <https://tipg.link/NZ7a>.

16. *Divini redemptoris*, 60.

17. *Centesimus annus*, 13. Disponible en <https://tipg.link/NZ8A>.

18. *Summi pontificatus*, 7 y 28. Disponible en <https://tipg.link/NZ8M>.

La conciencia de una universal solidaridad fraterna, que la doctrina cristiana despierta y favorece, no se opone al amor, a la tradición y a las glorias de la propia patria, ni prohíbe el fomento de una creciente prosperidad y la legítima producción de los bienes necesarios, porque la misma doctrina nos enseña que en el ejercicio de la caridad existe un orden establecido por Dios, según el cual se debe amar más intensamente y se debe ayudar preferentemente a aquellos que están unidos a nosotros con especiales vínculos (*Summi pontificatus*, 37).

La solidaridad, como veremos más adelante, no solo es un principio de filosofía social, sino también una virtud social.

Siguiendo el surco labrado por sus predecesores, el Papa Francisco recuerda que:

Al Estado compete el cuidado y la promoción del bien común de la sociedad. Sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, y con un gran esfuerzo de diálogo político y creación de consensos, desempeña un papel fundamental, que no puede ser delegado, en la búsqueda del desarrollo integral de todos. Este papel, en las circunstancias actuales, exige una profunda humildad social.¹⁹

Recientemente (en febrero del 2024), prevenía contra «el dios mercado y la diosa ganancia», por ser «falsas deidades que conducen a la deshumanización y a la destrucción del planeta». Es el Estado el que «está llamado a cumplir ese papel de redistribución y justicia social».²⁰

A modo de síntesis, digamos que desde León XIII hasta Francisco la doctrina social de la Iglesia ha entregado claras orientaciones en la línea de un Estado social:

La persona humana no puede y no debe ser instrumentalizada por las estructuras sociales, económicas y políticas, porque todo hombre posee la libertad de orientarse hacia su fin último. Por otra parte, toda realización cultural, social, económica y política, en la que se actúa históricamente la sociabilidad de la persona y su actividad transformadora del universo, debe considerarse siempre en su aspecto de realidad relativa y provisional, porque «la apariencia de este mundo pasa» [...]. Cualquier visión totalitaria de la sociedad y del Estado y

19. *Evangelii gaudium*, 240. Disponible en <https://tipg.link/NZ8V>.

20. «El Papa Francisco dice que el Estado debe garantizar la justicia social», *France 24*, 28 de febrero del 2024, disponible en <https://tipg.link/NZ8g>.

cualquier ideología puramente intramundana del progreso son contrarias a la verdad integral de la persona humana y al designio de Dios sobre la historia.²¹

El aporte desde la política

Una segunda vertiente proviene de la política ejercida principalmente por los gobernantes, los políticos, los diputados y senadores. Es una ilusión creer que las sociedades bien organizadas, con paz social, estabilidad política y crecimiento económico puedan prescindir de los partidos políticos y de la acción política, pues a la postre son las leyes las que rigen las naciones. En el nacimiento, configuración y consolidación del Estado social, los políticos y las leyes han jugado un rol central.

Las leyes sociales de Bismarck

El 17 de noviembre de 1881 el Emperador Wilhelm I en un discurso social en el parlamento (*Reichstagsabgeordneten*) anuncia la creación de las leyes sociales para el bien de los obreros, que están en el origen del Estado social alemán. La concreción de estas leyes le correspondió al entonces canciller Otto von Bismarck (1815–1898), quien, ante la precarización del trabajo y los riesgos inminentes asociados a la actividad laboral, como accidentes, enfermedad o desempleo, estableció un seguro de enfermedad obligatorio (1883), un seguro contra accidentes (1884) y un seguro por invalidez y vejez (1889).²² Según Gerhard Ritter, la intención de Bismarck al promulgar las leyes sociales fue detener el avance de la socialdemocracia y evitar que llegase al poder. «Bismarck vio realmente la política de seguros sociales como un instrumento para debilitar a la socialdemocracia y a los sindicatos socialistas y para ganarse a los obreros para el Estado monárquico, instrumento que venía a completar su legislación contra los socialistas» (1991: 87). Otra interpretación es la de Esping-Andersen, quien postula que el objetivo de Bismarck fue «vincular directamente la lealtad del individuo a la monarquía o a la autoridad central del Estado» (1993: 44). Más allá de estas interpretaciones, lo cierto es que estas leyes marcaron el inicio del Estado social.

El seguro de enfermedad (*Krankenversicherung*) fue creado el 15 de junio de 1883. Tenía carácter obligatorio para los obreros cuya renta no fuera superior a dos mil marcos anuales. Era administrado por entidades autónomas y se financiaba con contribuciones tanto de los trabajadores como de los patronos (empresarios de la época), en una proporción de dos tercios y un tercio, respectivamente. Ambos

21. Compendio de doctrina social de la Iglesia, 48. Disponible en <https://tipg.link/NZ81>.

22. La filosofía tras estas leyes fue que el Estado no podía desentenderse de la precaria condición obrera y, por ende, no podía desatender las múltiples demandas por una vida digna.

sectores participaban en los consejos de administración de esas entidades en proporción a sus aportaciones. El seguro otorgaba prestaciones médicas y farmacéuticas durante trece semanas y prestaciones económicas por un monto igual a la mitad del salario del asegurado. Este seguro es el más antiguo del sistema de prestaciones sociales y es considerado, junto al sistema de pensiones, uno de los pilares fundamentales de la seguridad social. Su origen se remonta a las «cajas de ayuda» (*Hilfkassen*) para el sector industrial. Este seguro fue promulgado durante la denominada Ley Prusiana de 1854 y ampliado durante el periodo de Bismarck. Este seguro de enfermedad se basa en el principio de solidaridad, pues el nivel de ingresos no influye en la calidad y cantidad de las prestaciones, es decir, todos los asegurados reciben un trato igual, independiente de su situación económica. El seguro contra accidentes de trabajo creado en 1884 (*Unfallversicherung*) era financiado totalmente por los aportes de los empresarios, cuyas asociaciones lo administraban. En caso de incapacidad total, el trabajador percibía una pensión igual al 66,6 % de su sueldo y, en caso de morir, la viuda tenía derecho a percibir el 20 % del salario más el 15 % por cada hijo menor de quince años. Por último, en 1889, se estableció el seguro de invalidez y en 1891 el seguro obligatorio de jubilación (*Rentenversicherung*), financiado en partes iguales por los trabajadores y los empresarios, pero el Estado aportaba, adicionalmente, una subvención de cincuenta marcos a cada pensión. El seguro era obligatorio para todo obrero cuyo salario no superase los dos mil marcos anuales. La edad para jubilar era a los setenta años.

Cabe mencionar que estas leyes fueron aprobadas en su mayoría sin los votos del Partido Socialdemócrata de Alemania. Recién en 1899, a propósito de la reforma a la ley de invalidez, votaron a favor de la seguridad social, que en 1911 se extendió a funcionarios y administrativos de la empresa, obteniendo estos últimos mejores condiciones que los obreros. En caso de enfermedad, el obrero recibía la mitad del sueldo y el administrativo, el sueldo completo; el obrero estaba obligado a jubilar a los setenta y el funcionario a los sesenta y cinco. A los obreros se les admitía la pensión por invalidez habiendo perdido dos tercios de su capacidad; los funcionarios solo la mitad. Las viudas de los administrativos tenían derecho a recibir una pensión, la de los obreros solo si ella no estaba en condiciones de trabajar.

El fracaso de la República de Weimar no fue obstáculo para seguir promulgando leyes, como la Ley de Convenios Colectivos (1949), Ley del Régimen Empresarial (1952), la reforma de pensiones (1957) y la Ley contra las Restricciones a la Competencia (1957), las que complementaron y completaron «lo social».

Consagración en la Constitución

Constitución de Weimar

Un paso más en la configuración del Estado presocial se encuentra en la Constitución de Weimar (1919-1933), promulgada en agosto de 1919. Independiente del rotundo fracaso de la llamada República de Weimar y la consecuente derogación de la Constitución en marzo de 1933, esta incorpora varias disposiciones sobre la economía, la educación, el orden social, familiar y religioso, vinculando de este modo al Estado en la regulación y control en las materias económicas, sociales, educacionales. Este intervencionismo estatal ponía fin a gran parte de las tradiciones clásicas del liberalismo decimonónico caracterizado por el *laissez faire*. El artículo 159, por ejemplo, consagraba la libertad de sindicalización, pues partía de la base que esto mejoraba «las condiciones de trabajo y producción» sin distinción de profesión, lo que establecía que «todas las confabulaciones o medidas que intenten coartar o restringir esta libertad son contrarias a la ley». Esta libertad de asociación «para la defensa y el mejoramiento de las condiciones del trabajo y de la vida económica» iba acompañada de otras normas constitucionales.

En relación con la legislación social, en su artículo 161 prescribía que «para conservar la salud y la capacidad de trabajo, para la protección de la maternidad y para la previsión contra las consecuencias económicas de la vejez, debilidad y azares de la vida, creará el Reich un vasto sistema de seguros con la colaboración directa de los asegurados». Fue la primera constitución europea en establecer derechos sociales y normas para regular la vida económica, como la obligación estatal de otorgar «protección particular» al trabajo y garantizar un «derecho obrero uniforme». En el artículo 162 estableció que «el Reich intervendrá a favor de una reglamentación internacional del trabajo que tienda a asegurar a la clase obrera del mundo entero un mínimo general de derechos sociales». Admitió también el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva y dio reconocimiento jurídico a los contratos colectivos sobre los sueldos y las condiciones laborales. En alguna medida admite el seguro de desempleo al estipular: «La posibilidad debe ser dada a todo alemán de ganar su vida por un trabajo productivo. En caso de que una ocupación conveniente no pueda serle procurada, se le asegurarán los medios de existencia necesarios» (artículo 163).

La Ley Fundamental

En 1949 el Estado social fue consagrado en la Ley Fundamental alemana (*Grundgesetz*) en su artículo 20 parágrafo 1: «La República Federal Alemana es un Estado

democrático y social».²³ En el artículo 28 parágrafo 1 se establece que «el orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental». Estos dos artículos pretenden garantizar a todos los ciudadanos en igual medida justicia y seguridad social. El sentido de ambos artículos es cimentar los principios de un Estado social, lo cual implica ser garante del derecho, del orden y de la seguridad, pero, por otra parte, ser también responsable de la realización de la justicia social, la seguridad y la igualdad social. Es más, el Estado está constitucionalmente obligado a diseñar un sistema económico que garantice a todos los ciudadanos condiciones de vida digna, sin que ello implique caer en el asistencialismo o en la restricción de la iniciativa privada.

Una interesante discusión respecto a la exigibilidad o no de la cláusula se dio entre Ernst Forsthoff (1902-1974) —uno de los discípulos más importantes e influyentes de Carl Schmitt— y el destacado intelectual socialista Wolfgang Abendroth (1906-1985), sobre los alcances de dicha expresión en la Ley Fundamental de 1949. Para este último, el hecho de que se consagre en la Constitución genera derechos exigibles.

Lo «social» significa, en sentido estricto, asegurar igualdad, ayuda y apoyo para aquellos sectores de la población más débiles, como asimismo crear las condiciones necesarias para la igualdad. En un sentido amplio, lo «social» se traduce en la tremenda tarea estatal de preocuparse por crear condiciones de vida dignas y un desarrollo sostenido de la sociedad, orientando su política social hacia la justicia social, teniendo como base la idea de la solidaridad con todos los miembros de la sociedad.

Pensando en el caso chileno, y a propósito del primer proyecto constitucional, es importante señalar que la Ley Fundamental alemana no menciona derechos sociales explícitos, precisamente para evitar su judicialización directa y otorgarle al legislador un marco lo suficientemente amplio y flexible para adecuar las políticas públicas a las coyunturas sociales y económicas del momento. Es decir, deja espacio para la tan necesaria y a veces escasa prudencia política.

El Estado social obliga al ejecutivo y al legislador a promover, a través de políticas públicas y sociales, un orden social y económico que proteja a sus ciudadanos y ciudadanas frente a las adversidades de la vida o ante sus desventajas.

23. La fórmula «Estado social de derecho» habría sido acuñada por Hermann Heller en un artículo titulado *Rechtsstaat oder Diktatur?* (¿Estado de derecho o dictadura?) en 1930. El término «social» lo habría agregado para distinguirlo del Estado liberal. El Estado social tiene, según Heller, el deber de «corregir la desigualdad, garantizando que los débiles socialmente cuenten con una libertad y una protección judicial equivalentes a las de los socialmente favorecidos».

De este modo, el objetivo del sistema de prestaciones sociales es, por una parte, la protección a los ciudadanos y sus familias frente a los riesgos de la disminución de los ingresos ante diferentes situaciones, como la edad, la invalidez, la enfermedad o la cesantía. Por otro lado, busca estimular iniciativas y promover los esfuerzos para la superación de su desmedrada situación y la integración a la sociedad; en otras palabras, «ayuda para la autoayuda» (Spieker, 1990: 41).

Como ya hemos dicho, la Ley Fundamental no consagra un elenco de tareas concretas al legislador. Se confía en la prudencia y en la justicia de los legisladores. Se parte de la base de que los responsables de las decisiones políticas decidirán prudente y justamente, es decir, atendiendo a las condiciones y a las necesidades políticas, económicas y sociales de cada momento y sin poner en riesgo la estabilidad institucional.

Recepción en los partidos políticos

Sin desconocer la importancia de otros conglomerados políticos en Alemania, nos concentraremos en los tres grandes partidos históricos: los demócratas cristianos (*Christlich Demokratische Union, CDU*), los demócratas cristiano bávaros (*Christliche Sozial Union, CSU*) y el Partido Social Demócrata de Alemania.

En el programa de 2021 CDU/CSU, aunque no se menciona expresamente, el concepto «Estado social» está sobreentendido. Se apela a la subsidiariedad y a la solidaridad, haciendo hincapié en el rol de la sociedad civil: «El Estado nos concierne a todos, no son “los funcionarios” ni “los de allá arriba”. El Estado es el nosotros organizado». En el último programa político de la CDU (2024) se confirma la opción por el Estado social: «Queremos un Estado social fuerte. Todo el mundo debe confiar en que la comunidad solidaria les apoyará cuando realmente lo necesiten [...]. Queremos un Estado social eficiente. Para ello, resumiremos las prestaciones sociales, haremos que la legislación sea más fácil de entender y ofreceremos a los ciudadanos un acompañamiento personal». Mantienen la convicción de que el «Estado social otorga seguridad ante los riesgos esenciales de la vida, iguala las desventajas y pretende ayudar a las personas a ayudarse a sí mismas, abriendo oportunidades de participación y responsabilidad personal». Además, apelan a los principios claves del Estado social:

Nosotros, como CDU, somos socialcristianos porque concebimos a los seres humanos como personas y como seres sociales. De la responsabilidad por uno mismo y la corresponsabilidad por nuestros semejantes, la comunidad y la naturaleza, así como el compromiso con los que necesitan apoyo, surgen los principios de subsidiariedad, solidaridad y bien común. Son la base del pensamiento

social democrático cristiano. Aúna libertad individual y solidaridad social, la responsabilidad personal unida al rendimiento y un Estado social en equilibrio.

Por su parte, la socialdemocracia, en su programa de Hamburgo, aprobado en esa ciudad (Congreso Federal del SPD, el 28 de octubre de 2007), señala:

Desarrollamos el Estado social previsor, que combate la pobreza, les brinda a las personas nuevas oportunidades de vivir en forma autodeterminada, garantiza la participación justa y asegura en forma confiable los grandes riesgos de vida. Apostamos a la convivencia de las generaciones y a la igualdad de derechos para hombres y mujeres. Nuestro apoyo es para con las familias, nuestra solidaridad especial es para con los más débiles de nuestra sociedad. Queremos una vida sana y una buena educación para todos. No queremos dejar abandonado a ningún niño (Introducción).

Más adelante se afirma que «la socialdemocracia surgió como parte del movimiento obrero. Luchó y consiguió derechos para los trabajadores, desarrolló el Estado social y, de la mano de los sindicatos, convirtió a los proletarios despreciados en ciudadanos y ciudadanas con los mismos derechos y con conciencia de sí» (Nuestros valores y convicciones). Menciona la solidaridad como un pilar fundamental de la sociedad: «La solidaridad es una fuerza muy poderosa que mantiene cohesionada a nuestra sociedad, y lo hace en la disposición individual y espontánea a ayudar con reglas y organizaciones conjuntas dentro del Estado social en tanto solidaridad políticamente garantizada y organizada». En el apartado «Nuestra idea del hombre» señalan:

Cada ser humano es responsable de su propia vida. Nadie puede ni debe quitarle esa responsabilidad. Ni el Estado ni la economía deben rebajar al hombre a la categoría de un medio para alcanzar los fines que fueren. Rechazamos cualquier pretensión de poder absoluto sobre las personas. Cuando la política llega a prometer incluso la felicidad y la realización, corre el riesgo de caer en un gobierno totalitario.

Llama la atención las coincidencias de la socialdemocracia con los postulados de la CDU y la CSU, habida cuenta de las diferencias ideológicas entre los partidos. Matices más, matices menos, hay un acuerdo substancial entre los dos grandes conglomerados políticos respecto del Estado social y de la economía social de mercado. En este sentido, a riesgo de simplificar, podríamos afirmar que el Estado social en Alemania es mucho más que un organismo burocrático, administrativo y jurídico, es una suerte de cultura que ha calado hondo en la población.

Otros aportes

La seguridad social se propaga rápidamente por Europa. A fines de la década de 1920, 22 países contaban con programas de seguros de enfermedad. Fuera de Alemania, encontramos experiencias similares. Según Gerhard Ritter, fue Inglaterra «el primer país industrial que tomó medidas modernas de protección laboral», dado que entre 1833 y 1850 se promulgaron leyes que «limitaron el trabajo de las mujeres y de los niños e introdujeron en la industria algodonera una jornada laboral de diez o de diez horas y media como máximo para mujeres y niños, que posteriormente se extendió a las fábricas de otros sectores industriales» (Ritter, 1991: 76). En 1834 se promulgó la *New Poor Law*, una ley que marcaría el inicio del bienestar, pues son las instituciones públicas obligadas por la ley las que comienzan a estructurar el sistema de ayuda a los pobres. Antes de ello eran las obras de caridad de la Iglesia o las instituciones de beneficencia las que se hacían cargo.

Fue William Beveridge (1879–1963) quien elaboró un plan de reformas sociales conocido como el Informe Beveridge en noviembre de 1942, sin embargo, sus propuestas iban en la línea de un Estado de bienestar (*Welfare State*). El informe se tituló *Informe al parlamento acerca de la seguridad social y prestaciones afines (Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services)*. Si Keynes proporcionó la justificación económica del Estado de bienestar, Beveridge aportó los fundamentos sociales. A partir de su informe, la seguridad social adquirió repercusiones teóricas y prácticas. Beveridge elaboró un proyecto de seguros (enfermedad, desempleo, incapacidad por accidentes y enfermedades laborales, viudez, vejez, entre otros) que abarcaba a todos los ciudadanos. Estableció también un seguro nacional garantizado para todos, aun para aquellos con un mínimo de ingresos.

Un segundo informe del año 1944, titulado *Full Employment in a Free Society*, complementa el anterior al demostrar que un sistema eficaz de protección social exigía una situación de pleno empleo. A nivel legislativo en la segunda mitad del siglo XIX se promulgó una serie de leyes en favor de los más desposeídos. En 1870 se dictó la ley de protección de los salarios; en 1871, del descanso dominical; en 1874, la ley de viviendas para los obreros; en 1878 se promulgó una norma que regulaba el trabajo de la mujer y de los niños; en 1908 la ley establece la jornada de ocho horas en las minas y en 1911 nace el seguro obligatorio.

Italia no se mantuvo ajena a esta marejada reformista. Las primeras leyes sociales se refieren a los accidentes laborales y se remontan a 1898, las leyes de desempleo datan de 1915, en 1919 se incorpora el seguro de vejez y finalmente el seguro contra enfermedad en 1943. Anteriormente se contaba solo con algunas normas que reglamentaban el empleo de los menores en las fábricas de 1886.²⁴

24. Una segunda fase de expansión de las leyes sociales se producirá con el advenimiento

En relación con la protección del trabajo infantil, un decreto de 1843 prohibió absolutamente el trabajo de niños menores de nueve años en las fábricas con más de veinte obreros y el de los menores de catorce años en industrias que manejaran productos tóxicos. Se estableció, además, la jornada máxima de diez horas para los menores entre nueve y doce años y la de doce horas para los de doce a catorce años. Se prohibió el trabajo nocturno para los menores de doce años. La inspección del trabajo fue creada en virtud del mismo decreto.

Los franceses también aportan lo suyo en el espíritu del artículo 21 de la Declaración de Derechos del Hombre de 1793, que reza: «Los socorros públicos son una deuda sagrada». Se crea en 1886 la Dirección de la Asistencia Pública. La Constitución de 1793, gracias al influencia de los jacobinos, establece que la sociedad debe el sustento a sus ciudadanos infelices, «sea procurándoles trabajo, sea garantizándoles un mínimo de subsistencia a aquellos que no están en condiciones de trabajar». Esta obligación constitucional no fue más que una promesa, pues no recibieron ningún derecho a la ayuda jurídicamente reclamable ante los tribunales. No obstante, estas ideas habrían influido en las asociaciones obreras, constituyendo la base para los posteriores debates sobre los derechos sociales en Alemania. En 1889 el Congreso Internacional de Asistencia establece el derecho a la asistencia pública para quienes no puedan afrontar las necesidades de la vida, y el Parlamento va a reconocer entonces la existencia de una deuda de la sociedad entera hacia los más pobres.

En el terreno de la asistencia pública, se crean: el 15 de julio de 1893, la asistencia médica gratuita para los enfermos indigentes; el 14 de julio de 1905, la asistencia a los ancianos e impedidos; y el 19 de junio de 1913 se crea la asistencia a la maternidad (descanso de cuatro semanas tras el parto con indemnización por pérdida de salario) y las gratificaciones a las familias numerosas después del cuarto hijo (el 14 de julio de 1913). Según Jacques-Guy Petit, «tras la humillante derrota de 1870, la Francia republicana se vio sin duda más influida por el modelo social alemán de lo que quiso reconocer, pero encontró su propia vía, de orientación más democrática» (Petit, 1997: 203). Se comienza a regular el trabajo infantil en 1841 tras conocerse el informe de Villermé, prohibiendo el trabajo de niños menores de ocho años y estableciendo una jornada de ocho horas para los niños de ocho a doce años, además de permitir una jornada máxima de doce horas

to del fascismo. Destacan las leyes contra la tuberculosis (1927), contra las enfermedades profesionales (1927), se crea el Istituto Nazionale Assistenze Infortuni nel Laboro, la Opera Nazionale Maternità e Infanzia (1925) y el Istituto per Previdenza Sociale. Para el tema social en Italia, véanse, entre otros, Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, y Milena Cortigiani, «Derechos humanos y seguridad social en Italia», en revista *Humanismo y Trabajo Social*.

para los mayores de diecisésis años. El 9 de septiembre de 1848 la ley determinó la jornada de doce horas en las industrias de manufacturas y en las fábricas, y en 1868 se derogó un artículo del Código Civil que establecía que no podía dudarse de la afirmación del dueño de la fábrica de haber pagado los sueldos. En 1906 se crea el Ministerio de Trabajo.

Observamos cómo el surgimiento de las primeras legislaciones laborales se preocupan especialmente de la situación de los niños y las mujeres. Estas, en general, contenían la prohibición del trabajo de los menores de edad o limitaba el trabajo de menores de 18 años y de mujeres en ciertas actividades consideradas peligrosas o muy pesadas. La promulgación de leyes que protegían al obrero, a los niños y a las mujeres implicó una intervención estatal en el «mercado de trabajo», pero no para restringirlo, sino para regularlo.

Otro elemento que apunta a la configuración de un Estado presocial es el reconocimiento legal de los sindicatos como actores legítimos de la vida económica, anteriormente prohibidos en algunos países. A medida que se fue perfeccionando la ley, no solo se reconocerá la libertad sindical, sino, además, se la protegerá.

Y fuera de Europa, en Estados Unidos, el presidente Franklin Delano Roosevelt promovió la extensión de los planes de protección social con su política del *New Deal*, que vio sus frutos con la aprobación legal de la seguridad social en 1935 (*Social Security Act*). En América Latina, el desarrollo de la seguridad social es posterior al europeo. Según Carmelo Mesa Lago, se pueden distinguir tres grupos: pionero-alto, intermedio y tardío-bajo. Los países del primer grupo son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Estos fueron los primeros en crear sistemas de seguridad social en la década de 1920 y 1930, con buena cobertura y desarrollo, aunque con algunos problemas como los altos costos, el déficit creciente y el desequilibrio financiero. Los países del segundo grupo son Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela. Estas naciones instauraron programas sociales en las décadas de 1940 y 1950, impulsados por el Informe Beveridge y los convenios con la Organización Internacional del Trabajo. El tercer grupo lo conforman El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana, que desarrollaron sus programas sociales en las décadas de 1960 y 1970. Estos programas estaban mejor unificados y exhibieron menos problemas financieros, pero con menor cobertura y desarrollo (Mesa Lago, 2005).

Capítulo 3

Los padres de la teoría

Afirmábamos que el Estado devino social, o sea, fue evolucionando en el tiempo y adecuándose a la realidad de cada país. En dicha evolución distinguimos tres grandes etapas: i) un Estado presocial marcado por cierto paternalismo asistencialista proyectado en las obras de caridad y la beneficencia pública como modo de combatir la pobreza y encarar la llamada «cuestión social»; ii) un Estado social incipiente, pero que se comienza a institucionalizar mediante el desarrollo de una seguridad social universal y obligatoria, que amplía el espectro de las prestaciones sociales; y iii) su consolidación, al fortalecer la seguridad social mediante la dictación de nueva leyes y reformas sociales o consagrándolo en la Constitución. Mencionábamos, además, tres vertientes de las cuales se ha ido nutriendo el Estado social. Veamos ahora la vertiente teórica/académica, que responde al aporte proveniente básicamente de economistas preocupados por cambiar una estructura económica marcada por el *laissez faire* o, en las antípodas, por una economía bajo una fuerte intervención estatal.

Lorenz von Stein

Se considera a Lorenz von Stein (1815–1890) el primer teórico del Estado social. Su libro *Der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreichs. Ein Beitrag zur Zeitsgeschichte* (*El socialismo y el comunismo en la Francia actual. Una contribución desde la historia contemporánea*),¹ escrito en París y publicado en Leipzig en 1842, puede ser considerado un hito en los orígenes teóricos del Estado social. Stein cree que una de las principales funciones del Estado es superar la contradicción entre el capital y el trabajo. ¿Cómo? Organizando a este último, de modo que permita a los obreros el libre desarrollo de su personalidad.

1. Véase su libro *Gegenwart und Zukunft der Rechts- uns Staatswissenschaft Deutschlands*, de 1876, y también Julius Ofner, *Studien sozialer Jurisprudenz*, de 1894.

Al analizar el desarrollo de los acontecimientos políticos y sociales a fines de la primera mitad del siglo XIX, Stein advierte que la tendencia de la «clase obrera» o «no propietaria» presenta dos direcciones: desde el punto de vista social, aspira a la igualdad social, y desde el punto de vista político, a la democracia o la república como forma política del Estado. A esta segunda opción llega como consecuencia de comprobar que la «clase propietaria» no está dispuesta a concederle acceso a la igualdad y a la propiedad a la clase «no propietaria». Igualdad y propiedad solo se alcanzarán en un sistema político basado en el sufragio universal, en el que prevalecerá debido a su mayor número. En la conjunción de estas dos direcciones reside la «democracia social».²

Stein ve la necesidad de reformar el Estado para que responda eficazmente a los problemas sociales generados por la industrialización, la urbanización y las ideologías, especialmente el marxismo, al cual critica y confronta. Propone una forma de superar la lucha de clases, mediante la creación de condiciones de vida digna para todos los ciudadanos, pero especialmente para los más desfavorecidos, mediante la promoción de la integración social. Según él, un «Estado social» (*gesellschaftlichen o socialen Staat*) debe y puede utilizar su poder para promover social y económicamente a todos sus ciudadanos. Además, considera que la división de la sociedad entre propietarios y no propietarios no es contradictoria con la noción de persona o de libertad personal, a condición de que el capital sea el resultado del trabajo.

Para ello, es menester que los obreros posean la capacidad de llegar también a la propiedad del capital, rompiendo así la dependencia que conlleva la estructura de las clases sociales y satisfacer su necesidad de ser libres, es decir, ser una persona dueña de su destino. Si esta posibilidad no existiese, el orden social entraría en contradicción con la idea de la dignidad humana y no perduraría. Por el contrario, si los trabajadores llegan a poseer el capital como producto de su trabajo, el orden social sería estable, pese a la diferencia entre las clases. Para ello, Stein postula una «reforma social», en oposición a la «revolución social» propugnada por el comunismo y el socialismo de la época que, a su juicio, solo consistiría en una victoria efímera de la clase proletaria, pues finalmente dicha clase hará valer su mayor fuerza y recuperará el poder, recurriendo para ello a la violencia e implantando una dictadura. Concluye que la clase inferior no tiene otra opción que recurrir al Estado para lograr la igualdad social. A diferencia de

2. Stein utilizó el término «democracia social» prácticamente como sinónimo de «Estado social». Posteriormente, en 1894, Julius Ofner, un jurista liberal de izquierda austriaco, en su escrito *Studien sozialer Jurisprudenz*, utiliza también la expresión. Él sostiene que «la democracia exige fundamentalmente un Estado social», pues este está intrínsecamente unido al Estado de derecho y a la democracia.

los socialistas, postula que hay que mantener ambos estamentos, porque ambos cooperan en la producción. Considera, además, intolerable que el capital domine al trabajo, pero, del mismo modo, considera inaceptable que, producto de una revolución social, el trabajo domine al capital. Al Estado le asigna también un rol de pacificador de las tensiones entre el capital y el trabajo, obligándolo a realizar todas las reformas sociales necesarias para liberar a los proletarios del yugo capitalista, es decir, para mejorar sus condiciones de vida, pero estas medidas deben también beneficiar —o al menos no perjudicar— al capital, pues ambos se necesitan mutuamente.

El padre del solidarismo cristiano: Heinrich Pesch S. J.

En 1891 regresa desde Inglaterra un joven Heinrich Pesch (1854-1926). Conmovido por la explotación y la paupérrima situación de los obreros decide consagrarse el resto de su vida a la «justicia social». Su monumental obra escrita entre 1905 y 1923 en cinco tomos, titulada *Lehrbuch der Nationalökonomie* (*Tratado de economía nacional*), constituirá la base doctrinal de la encíclica *Quadragesimo anno* y un claro aporte a la configuración del Estado social.

Este sacerdote y economista alemán, padre del «solidarismo cristiano», sistematiza por primera vez la importancia y la posibilidad social y económica de la solidaridad como principio estructural de la sociedad. Él define el solidarismo como «aquel sistema social que da justo valor a la unión solidaria entre los hombres, sea como individuos o como miembros de las comunidades naturales de la familia y del Estado» (Pesch, 1905: 432). El principio de solidaridad lo concibe como un principio jurídico-social que orienta a la persona a armonizar libremente en su vida el fin personal de la vida social y el fin social de la vida personal. En virtud de ello, el solidarismo pone sus fuerzas (individuales, sociales y políticas) al servicio del todo. De este modo, la caridad, capaz de mitigar y remediar la miseria individual de muchos miembros de la sociedad; la justicia, que protege a toda persona, física y moralmente, en la esfera de sus derechos; la justicia social, que defiende el bien común e impide o remedia la miseria de las grandes masas; todas ellas cooperan, según el solidarismo, a la consecución del fin natural de la sociedad política. Precisamente, esta universalidad de fuerzas, de medios y de motivos, forma su mejor recomendación y la distingue de los sistemas del individualismo y del socialismo, por naturaleza unilaterales y exclusivistas. Sin embargo, en el corazón del solidarismo se encuentra la justicia social, la justicia para el todo y para cada uno, y la solidaridad, como un principio de derecho social, sólidamente fundado en el orden moral universal.

Pesch le otorga al principio de solidaridad una dimensión social, es decir, como un principio de filosofía social que estructura la sociedad (concebida como

un organismo vivo y no una simple suma de átomos) y una dimensión moral, pues la solidaridad se encarna en personas libres que buscan su fin último, pero que no son capaces por sí mismas de alcanzarlo. De aquí nace este vínculo que constituye un deber moral, porque las personas están unidas solidariamente para lograr el bien común. Esto significa que el solidarismo como sistema económico y social exige que la sociedad esté organizada moral y económicamente, lo que a su vez exige que la organización de la sociedad se articule en cuerpos intermedios o sociedades más pequeñas, a modo de células, como la familia.

No es difícil colegir que el solidarismo en Pesch rechaza el individualismo y el colectivismo, poniendo el acento en el carácter personal y, por proyección, la natural inclinación social de la persona. De este modo, el solidarismo no se puede desarrollar en una sociedad fragmentada, atomizada, individualista, pero tampoco en la sociedad masificada y amorfa de los colectivistas. Desde esta perspectiva, el bien común no es la simple suma de todos los bienes particulares o el resultado de un mecanismo estatal, sino el fin y tarea de toda la sociedad. Requiere, entonces, para el desarrollo de una concepción orgánico-moral de la sociedad política en su aplicación sistemática, de la economía para garantizar «bienestar para todos» (según la expresión de Erhard). El solidarismo es para Pesch un sistema social que da su justo valor a la persona y a la unión solidaria con sus pares, como miembros de las sociedades naturales, familiares y estatales, confiriendo un fuerte sentimiento de comunidad dentro de una asociación justa, cooperativa, representativa y corporativa, ordenada según la profesión y el estado civil propio. El solidarismo parte desde la base de que en la naturaleza del Estado está inscrita la solidaridad y la subsidiariedad, no son dos agregados externos que orientan su función.

El padre del principio de la subsidiariedad: Gustav Gundlach S. J.

Gustav Gundlach S. J. (1892-1963), sacerdote alemán poco conocido, dio un claro impulso al catolicismo social a través de sus escritos y reflexiones, los que tuvieron gran influencia tanto en Pío XI como en Pío XII, con el cual colaboró estrechamente. En 1912, tras realizar estudios de filosofía en Freiburg im Breisgau, entra a la orden de los jesuitas y es ordenado sacerdote en 1923. Entre 1929 y 1938 fue profesor de Filosofía Social y Ética en la escuela de los jesuitas en San George, en Frankfurt am Main. Desde 1934 fue profesor en la universidad gregoriana en Roma y en 1962, un año antes de su muerte, asumió el cargo de director de la *Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle*, fundada por la conferencia episcopal alemana en Mönchengladbach.

Como discípulo de Heinrich Pesch y continuador de su obra, en cuanto filósofo social (*Sozialphilosoph*) y ético social (*Sozialethiker*), fue un decidido crítico del

liberalismo económico y del socialismo colectivista, es decir, de un Estado *laissez faire* y de un Estado totalitario. Gundlach promovió un fundamento personalista de la sociedad y en ese contexto defendió como sus pilares básicos el matrimonio, la familia y la propiedad privada.

Es muy sabido que el número 79 de la encíclica *Quadragesimo anno* (1931) es la primera referencia formal al principio de subsidiariedad, al menos en la doctrina social de la Iglesia. Menos sabido es que fue él quien redactó este principio en dicho pasaje de la encíclica.³ Con respecto a su influencia en *Quadragesimo anno*, Anton Rauscher comenta que, en el otoño de 1930, a través del general de la orden de los jesuitas Wladimir Ledochowski, Oswald von Nell-Breuning recibió del Papa Pío XI el encargo de redactar el borrador de una nueva encíclica social. Nell-Breuning vio en el Königswinter Kreis, del cual Gundlach era uno de sus miembros destacados, un foro privilegiado de discusión que sirviera de preparación para la encíclica. Gundlach fue el único que sabía de tal encargo.

Este círculo, fundado por el jesuita Johannes Joseph van der Velden en 1929, fue fecundo en propuestas de reformas sociales que implicaban la intervención del Estado. Fue un círculo cerrado en el que se debatía en torno a temas y problemas sociales y económicos sin la dirección de ninguna autoridad eclesiástica. Según Nell-Breuning, la encíclica *Quadragesimo anno* está «saturada del pensamiento de Gundlach», en especial en tres grandes temas: el análisis de la lucha de clases; la formulación del principio de subsidiariedad como un principio estructural de la sociedad; y el análisis de la incompatibilidad del socialismo con el cristianismo.⁴ Con la misma fuerza que criticó al marxismo,⁵ criticó también al incipiente nacionalsocialismo. Este jesuita siguió desarrollando la idea de un «solidarismo cristiano» iniciada por Pesch, concibió la solidaridad como «una característica condición ontológica, el principio no ulteriormente deducible, ontológico y arqui-

3. Autores como Pablo Ortúzar sitúan las raíces de la subsidiariedad en el Antiguo Testamento: «Para trazar históricamente desde dónde emergió un concepto como este, terminé metido en el segundo templo de Israel y en la tradición política que nace de ahí cuando el pueblo judío se somete políticamente a la dominación extranjera [...]. En ese momento se generó una bifurcación de la autoridad temporal, por un lado, y la autoridad espiritual, por otro. Esa estructura ambivalente es la que termina dándole sustrato a la idea de subsidiariedad, que es un concepto que plantea que las organizaciones intermedias, o sea las instituciones que están entre el individuo y la autoridad superior, el Estado en nuestro caso, tienen un ámbito de autoridad propio y una autonomía que es independiente de la voluntad de la autoridad superior o el Estado» (entrevista en *La Tercera*, 30 de marzo de 2023).

4. Sobre Gundlach, véase a Rauscher (1988: 600–616).

5. En la quinta edición del *Staatslexikon*, Gundlach irritó a los sectores marxistas con su artículo «Clase, lucha de clases y Estado de clases».

tectónico, de la unidad de los hombres que viven en y con la sociedad» (Gundlach, 1929: 45). Concebir la solidaridad como principio ontológico, es decir, como parte de la naturaleza del ser humano, supone «la unidad de la vida en común» (Gundlach, 1929: 45). No obstante, no limita el principio al ámbito ontológico. Le atribuye, además, una dimensión ética en cuanto ley moral o principio normativo de la vida social, anterior «a toda legislación positiva, anterior incluso a toda forma concreta de agregación social, como condición de existencia de la “sociedad” frente al individuo» (Gundlach, 1964: 45-46).

Gundlach identifica la solidaridad con la «justicia social», la cual «atraviesa como principio configurante la dinámica de las relaciones jurídicas entre las personas, y se realiza en las tres formas conocidas de la justicia legal, distributiva y comutativa» (Gundlach, 1964: 45-46). Considera, además, a la justicia social como una virtud social por antonomasia, tendiente a la consecución del bien común.

El humanismo de los padres de la economía social de mercado

Una segunda etapa en la configuración del Estado social se puede situar entre la década del treinta y del cincuenta en Alemania. De comienzos del treinta son los aportes académicos provenientes de los llamados «padres de la economía social de mercado», Alfred Müller-Armack (1901-1978), Wilhelm Röpke (1899-1966), Alexander Rüstow (1885-1963), Walter Eucken (1891-1950) y Ludwig Erhard (1897-1977). Más que economistas, podemos afirmar que fueron genuinos humanistas,⁶ pues en el origen de la economía social de mercado hay una preocupación ética y humana, materializada en la pregunta: ¿cómo organizar bien la sociedad de modo tal que todos y cada uno de sus ciudadanos puedan desarrollarse plenamente o alcanzar su fin último? Ellos estaban convencidos de que la economía, para su buen funcionamiento, requiere de humanidad. Esta afirmación, que a un economista neoclásico le puede parecer aberrante, debe ser explicada. Alexander Rüstow, en su artículo «La economía al servicio de la humanidad», sostenía:

Nosotros somos mucho más de la opinión de que las cosas económicas tienen que estar subordinadas a puntos de vista supraeconómicos [...]. Nosotros somos de la opinión de que existen interminables cosas que son más importantes que la economía: familia, comunidad, Estado, todas las formas de integración social de la humanidad, además de lo religioso, lo ético, lo estético, en pocas palabras: lo humano, lo cultural. Todos estos grandes sectores de lo humano son más importantes que la economía (Rüstow, 1963: 73).

6. En 1960, Wilhelm Röpke visitó Argentina. En una de sus conferencias fue presentado como un «pensador humanista».

Allí donde los economistas neoclásicos, con honrosas excepciones, postulan que los problemas o las crisis económicas se solucionan con más economía o con más teoría económica, los padres de la economía social de mercado sostienen que se solucionan también con un profundo conocimiento del hombre y de sus necesidades, poniéndolo en el centro de toda la reflexión económica y del proceso económico. En este sentido, Müller-Armack afirma que «el criterio último de tal orden (económico) no puede ser una meta, como el poder o el derecho, mayoría o libertad, democracia o dictadura, sino solo esto: humanidad» (Müller-Armack, 1949: 212).

La apelación a la humanidad no obedece a una mirada romántica o ingenua de la economía, tampoco a declaraciones pías. Se refiere, en primer lugar, a la necesidad de un profundo conocimiento de la persona y de su destino. No podemos saber lo que es bueno para la persona si no sabemos primero qué es la persona. Si la economía quiere servir a la persona, no puede soslayar este aspecto. En segundo lugar, la exhortación a la humanidad era un llamado a humanizar la sociedad, según ellos, víctima del vacío espiritual causado por el racionalismo liberal, que lleva a la masificación y a la proletarización, pero no solo se debe humanizar la sociedad, también la economía. Ellos pueden ser considerados como representantes de un «humanismo económico».⁷ En esta misma línea, pero referida a los empresarios, Röpke afirma:

La teoría política-económica parece reservarles el papel de unos simples autómatas, habiendo de cumplir, para el bien general, con las funciones que les corresponden dentro de la competencia, calculando severamente su beneficio sin plantearse una moral más elevada [...]. La deshumanización del concepto económico teórico ha de encerrar en sí la correspondiente desvalorización humana del empresario. Pero ante la física de la economía hay que oponer su psicología, su moral, su espíritu; en una palabra, su carácter humano (citado en Malley, 1969: 339-340).

Y en relación a los trabajadores señala: «Se trata de despertar en el obrero el sentido profesional; de su participación espiritual y material en las tareas de la producción, a la que tiene que sentirse vinculado por algo más que por un buen jornal y el deseo de trabajar el mínimo de horas posibles, si se quiere que no siga siendo un proletario en el sentido vital inmaterial» (Röpke, 1956a: 283).

7. Véase Francois Malley (1969: 29). Lebret fundó el movimiento Economía y Humanismo, que no era «de suyo un organismo de la Iglesia. Su fin no es cristianizar sino contribuir al nacimiento de estructuras más humanas, de donde, viviendo cada uno más como hombre, podrá, llenando otras condiciones, vivir en cristiano».

La economía social de mercado representa un humanismo económico y una economía de la solidaridad que la diferencia claramente del liberalismo y del marxismo. El principal error del liberalismo —según estos autores— consiste precisamente en «considerar la economía de mercado como algo autónomo capaz de sostenerse por sí mismo; como un estado natural independiente de la esfera del Estado, que no necesita protección ni ayuda, pasando por alto la importancia decisiva de encuadrarla dentro de un marco ético-jurídico-institucional idóneo a los principios de la economía de mercado» (Huneeus: 1985: 20). Como sujeto del trabajo, la persona del trabajador no es un mero instrumento, sino el centro y fin del proceso económico. Por sí misma, la economía es incapaz de servir a la humanidad, requiere, al menos, de sólidas políticas sociales y entes reguladores. Es decir, requiere de la vigorosa participación del Estado, sin que ello obstaculice, anule o minimice el rol de la subsidiariedad. Aspectos vitales desde los orígenes de la economía social de mercado, como la inclusión o integración social era, a juicio de ellos, imposible sin la participación del Estado.

Con respecto al Estado, Röpke subraya la necesidad de reafirmar su autoridad, pero a la vez diseñar contrapesos frente a los grupos de poder:

No obstante, cuando se trata de la libertad y de la afirmación de la personalidad, necesitamos no solo un contrapeso respecto al Estado, sino, al mismo tiempo, otro contrapeso frente a los grupos de poder situados bajo el Estado y fuera de él. Por consiguiente, también amenaza el peligro, no solo del colectivismo, sino, al mismo tiempo, de aquel otro proceso que hace depender al individuo, en su existencia económica, de tales grupos de poder: de la proletarización, de la conglomeración del poder económico privado, de la creciente organización y monopolización, de las uniones y consorcios, de la concentración del poder financiero, del corporativismo, de la planificación económica privada de los interesados, en suma, del «colectivismo privado» [...] Este es un fenómeno que se asemeja por completo al sistema feudal de la Edad Media (Röpke, 1949: 41).

Le critican también a los economistas liberales la concepción minimalista del Estado y la ausencia de énfasis en el necesario marco institucional, jurídico y ético, que permita al mercado operar eficazmente tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde el punto de vista de la organización.

Los yerros de la práctica político-económica cometidos en el pasado estriban, como siempre, en errores de la teoría. Como ya hemos visto, este [liberalismo histórico] cometió el catastrófico error de considerar la economía de mercado como algo autónomo capaz de sostenerse por sí mismo; como un «estado

natural» independiente de la esfera del Estado que no necesita protección ni ayuda, pasando por alto la importancia decisiva de encuadrarla dentro de un marco institucional, jurídico-ético idóneo a los principios de la economía de mercado (Röpke, 1947: 149).

A mayor abundamiento:

La vieja idea liberal de un Estado política y económicamente neutral, se basa en la errónea suposición de que en la economía social diferenciada (división del trabajo) puede prescindirse en absoluto del Estado. Pero la idea es irrealizable porque el Estado es el que en todo momento establece las condiciones jurídicas bajo las cuales se desarrolla el proceso económico. Según la forma en que se impongan estas condiciones, así será la constitución económica. El Estado desempeña, por tanto, siempre un papel activo; lo que importa saber es cómo y dónde (Röpke, 1947: 318).

Si no es el Estado liberal/guardián ni el socialista/colectivista, se debe transitar por una «tercera vía» (*Dritte Weg*), la cual no es posible si no es en el marco de un Estado social.

Capítulo 4

Estado social, ¿qué dices de ti mismo?

Para algunos autores, con el Estado social pasa algo similar a lo que sucede con el arte contemporáneo. Ernst Gombrich, reconocido historiador del arte, arribó a la conclusión de que ya no es posible definir qué es el arte, no solo por la gran multiplicidad de expresiones artísticas, sino también porque en la actualidad es el observador, o sea, quien contempla una obra, el que le otorga el carácter de artística o no. Así las cosas, solo existen artistas y en consecuencia arte sería aquello que él considera una obra de arte, *ergo*: todo es susceptible de ser una obra de arte.¹ Si todo es arte, a la vez, nada es arte.

¿A qué viene este excuso? Algo similar ocurriría con el Estado social. *Prima facie* pareciera que no se le puede definir, pues si en algo hay claridad con respecto a la discusión sobre su naturaleza y funciones, es que no hay acuerdo con respecto a su naturaleza ni a sus límites. Si consideramos sus múltiples interpretaciones, y parafraseando a David Garland,² se podría sostener que existen tantos Estados sociales como países hay en el mundo. En este contexto, sería en efecto prácticamente imposible definirlo, pues sería aquello que sus gobernan-

1. Recordemos que el famoso urinario de Duchamp, creador del arte *ready made*, fue considerada la obra de arte más importante del siglo XX.

2. David Garland, defensor del Estado de bienestar, afirma que existen tantos Estados de bienestar como naciones en el mundo. Garland señala que existe una intuición general sobre su existencia, pero se cuenta con escasas definiciones. Según él, sus teóricos más relevantes, como William Beveridge, T. H. Marshall o Richard Titmuss, no lo definen con precisión. Garland postula que el *Welfare State* se caracteriza por ofrecer una mínima forma de alivio de la pobreza; una serie de servicios sociales, incluida la seguridad social y las instituciones públicas de educación; y, por último, ofrece instrumentos de gestión macroeconómica. Si se reduce el Estado de bienestar a estos aspectos, no existe una diferencia sustancial con el Estado social. Véase Garland (2016).

tes determinan como social, o como lo señalaron los constituyentes del primer proceso constitucional:

Hay varias formas de interpretar el concepto Estado social y democrático de derecho, pudiendo ser de una mirada liberal, social demócrata, cristiana, etcétera. En este caso, el Estado social y democrático de derecho del anteproyecto constitucional se construyó sobre la base de respeto y de las libertades fundamentales en el marco de una democracia representativa.³

Admitiendo que una institución tan compleja como el Estado social es susceptible de diversas interpretaciones, de ello no se sigue que no se le pueda definir, o al menos precisar su naturaleza.

De la sustancia a los accidentes

A juzgar por lo dicho, pareciera que no es posible encontrar una definición adecuada del Estado social dado su amplio abanico de posibilidades, y tendríamos, en consecuencia, que contentarnos con solo describir sus funciones y precisar algunos límites. Por ejemplo, para Gøsta Esping-Andersen, en su conocida obra *Los tres mundos del Estado del bienestar*, todas las formas de Estado son bienestar, distinguiendo entre el Estado (bienestar) liberal, un Estado (bienestar) corporativo y un Estado (bienestar) socialdemócrata.

Según el sociólogo danés, el Estado liberal promueve el mercado como proveedor del bienestar. En cuanto a la seguridad social, se fomenta la protección social privada y la pública se ocupa solamente de aquellos que pueden demostrar la insuficiencia de medios económicos. En el Estado liberal, «predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales» (Esping-Andersen, 1993: 47).⁴ Esto produce un alto grado de estratificación social y de desigualdad, como en Estados Unidos, por ejemplo. En suma, este Estado se caracteriza por su política liberal, por su neutralidad, su economía capitalista, y por políticas sociales marginales. En el caso del Estado corporativo, regula el mercado, pero no aborda la estratificación social.

Esping-Andersen agrega que una de sus características es la promoción y la defensa de la familia como proveedora de bienes y servicios, convirtiéndose de este modo en una de las vigas maestras de las políticas sociales. Al igual que en el

3. Citado del proceso constitucional, disponible en <https://tipg.link/NZM1>.

4. Véase también Sotelo (2010). Al igual que Esping-Andersen, Sotelo intenta una clasificación del Estado social y bienestar.

Estado liberal, aplica la subsidiariedad. Este es el caso de países como Alemania. Por último, el Estado socialdemócrata interviene tanto en el mercado como en la estratificación social. «El Estado del bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales» (Esping-Andersen, 1993: 44). De este modo, las prestaciones son universales, o sea, iguales para todos, lo que permite que las familias accedan a un nivel de vida digna independientemente de su participación en el mercado. De esta manera, se logran altos niveles de igualdad social, como en los países escandinavos. En resumen, se caracteriza por sus políticas de clase, una economía altamente estatizada y por sus políticas sociales redistributivas. «Más que tolerar un dualismo entre Estado y mercado, entre clase obrera y clase media, los socialdemócratas buscaban un Estado del bienestar que promoviera una igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas como se buscaba en otros sitios» (Esping-Andersen, 1993: 48).

Con otras palabras, Esping-Andersen distingue entre un Estado liberal, social y de bienestar. Sin desconocer los aciertos de esta forma de clasificar los diferentes modos de organizar el Estado, nos parece que otorgarles a todos el apelativo de «bienestar» confunde más de lo que aclara. A nuestro juicio, las mayores diferencias no radican en sus mecanismos o funciones, pues encontramos políticas económicas, sociales, instituciones o leyes que, en general, coinciden en los tres tipos de Estado. Nos parece que es mejor, pedagógicamente hablando, establecer las diferencias ya en el nombre.

Para complicar más las cosas, Fernando Atria en su libro *Veinte años después. Neoliberalismo con rostro humano*, siguiendo a Esping-Andersen, habla de un «Estado neoliberal de bienestar», al cual distingue del «Estado “socialdemócrata” bienestar». Al menos en la lengua alemana se diferencia claramente entre el *Nachtwächterstaat* (Estado guardián), que alude al Estado liberal, el *Wohlfahrtstaat* (Estado bienestar) o *Vorsorgestaat* (Estado providencia) y el *Sozialstaat* (Estado social).⁵

Volvamos a nuestra pregunta inicial: ¿es posible definir el Estado social? Si el Estado social carece de sustancia, entonces se le podría describir como el ala izquierda del Estado liberal o el ala derecha del Estado de bienestar, o un Estado liberal con correcciones sociales o un Estado de bienestar con correcciones liberales. La diferencia sería de grados, dependiendo de qué tan a la izquierda o a la derecha se gire el timón estatal. No desconocemos que es muy difícil encontrar un tipo

5. A veces suele traducirse Estado social al inglés, a mi modo de ver de manera equivocada, como *Welfare State. Stricto sensu* correspondería a «Estado de bienestar». Véase Viera (2014).

de Estado en estado puro, sin mezclas extrañas que le resten pureza, pero ello no obsta para defender la idea de un Estado social que se constituye por sí mismo.

Como veremos más adelante, la diferencia con el resto de los Estados no es solo cuantitativa, sino cualitativa. Delimitarlo es fundamental para distinguirlo del resto, pues las diferencias tienden a diluirse en la práctica. Si consideramos solo criterios políticos, económicos y sociales es muy difícil establecer una clara delimitación, pues estos criterios se difuminan en la práctica. Para muestra un botón: Fernando Filgueira siguiendo a Segura-Ubiergo sostiene que un Estado de bienestar se caracteriza por el conjunto de políticas públicas promovidas por el Estado cuyo objetivo principal es garantizar un mínimo de bienestar a todos los ciudadanos, protegiéndolos de esta manera frente a los riesgos del desempleo, la enfermedad, la vejez y la maternidad y proveer del suficiente capital humano mediante la inversión en educación y salud (Filgueira, 2014: 7).

A mayor abundancia, Filgueira, siguiendo a Esping-Andersen, afirma:

A partir de una interpretación flexible de sus libros, pueden postularse cuatro operaciones esenciales de los Estados bienestar: i) Por un lado, los Estados bienestar desmercantilizan el acceso de la población al bienestar. Esto lo logran porque los Estados otorgan bienes, servicios y transferencias que no dependen necesariamente de la posición que la persona ocupa en el mercado laboral, ni tampoco de la capacidad de compra de la persona en el mercado de bienes, seguros y servicios. ii) Por otro lado, los Estados desfamiliarizan el acceso al bienestar. Nuevamente ello se logra porque los Estados otorgan beneficios, servicios y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas. iii) Los Estados bienestar regulan y afectan (mediante normas respaldadas coercitivamente, regulaciones e incentivos) ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares, modificando a través de dicha regulación los principios que operarían «naturalmente» en estas esferas. iv) Finalmente, los Estados bienestar redistribuyen ya que en su acción de recaudar y distribuir dicha recaudación en la forma de bienes, servicios y transferencias, no ajustan el beneficio en forma exacta al aporte individual, sino que operan en diversas modalidades mandatorias de solidaridad, ancladas en fuentes de financiamiento y criterios de elegibilidad diferentes a una noción de equivalencia pura entre aporte y prestaciones (Filgueira, 2014: 7-8).

Bemoles más, bemoles menos, las descripciones hechas por Filgueira podrían corresponder también a un Estado social. ¿Estamos ante un callejón sin salida? Las diferencias entre uno y otros son profundas y, por ende, menos visibles, dado que hunden sus raíces en los fundamentos antropológicos y éticos que sostiene

a cada uno de ellos. A partir de allí van decantando en lo social, económico o político. Con otras palabras, lo que los diferencia es la diferente concepción del hombre y de lo que es bueno para él.

Sin desconocer las dificultades que hemos mencionado, creemos que al distinguir sus aspectos sustanciales de los accidentales es posible penetrar en su naturaleza.⁶ Tarea nada de fácil, por cierto; sin embargo, es labor del académico realizar el esfuerzo intelectual y emprender esta vital tarea. ¿Cuál es la forma sustancial del Estado social? ¿Qué lo constituye como tal, de modo que sea «social» y no «liberal» o «de bienestar»? La lógica nos enseña que una buena definición es aquella que se realiza por género próximo y diferencia específica. El género próximo es ciertamente su calidad de «Estado» y su diferencia específica, ser «social», que no es un mero adjetivo, sino una especie de «sustantivo adjetivizado». Lo «social» no se reduce a la implementación de políticas públicas en favor de los pobres o más vulnerables, o a las reformas sociales, o a la garantía de ciertos derechos sociales. Lo social entraña y es inseparable de su fundamento antropológico, es decir, de la idea del hombre y su destino. Dicho de otra manera, lo «social» tiene un carácter ontológico y nos remite a la natural sociabilidad humana. Esto significa que, en lo esencial, más allá de los diversos acentos, matices y concreciones históricas, el Estado asume que las personas son libres, dueñas de su destino y agentes de su propia felicidad. Como seres dotados de inteligencia y voluntad, son ellos y no el Estado los llamados a hacerse cargo de su propia felicidad, pero este último sí tiene el deber de crear las condiciones necesarias para que todos y cada uno de sus ciudadanos de modo libre, con esfuerzo, compromiso y responsabilidad puedan desarrollarse plenamente.

Al mismo tiempo, está consciente de que las personas durante su vida enfrentarán diversos riesgos o adversidades, como accidentes, enfermedades, cesantía, invalidez, viudez y la vejez. Para enfrentarlas crea una red social (seguridad y ayuda social) lo suficientemente sólida y eficiente de modo que garantice al afectado que ninguna de estas calamidades implicará ver disminuida sustancialmente su calidad de vida. Tampoco desconoce el Estado social el carácter ambivalente de la persona humana, o sea, su capacidad para hacer el bien y el mal a la vez. Este dato antropológico es de vital importancia en el ámbito económico, político y social.

Los aspectos accidentales del Estado social se refieren a los atributos que le pertenecen, pero no modifican su esencia. Así como en el ser humano, su raza, color de piel, creencias, posición social, capacidad intelectual, etcétera, son aspectos que no lo definen como persona, algo similar ocurre con el Estado. Hay

6. Utilizamos la expresión «naturaleza» como aquello que determina el modo de ser de una persona y, por proyección, de una institución.

aspectos que, perteneciendo a él, no definen su esencia, como sus mecanismos o funcionamiento. Un aspecto accidental es precisamente la intervención estatal en el ámbito social o económico, intervención que puede ser denominada como significativa pero no esencial.

¿Cuándo un Estado deja de ser social y deviene liberal o de bienestar? Obviamente la respuesta no es sencilla y tiene un carácter más bien abstracto. Si se elimina o minimiza la subsidiariedad, existen altas probabilidades de migrar hacia un Estado de bienestar, y la postre se corre el riesgo de convertirse en un Estado totalitario, como en el caso de Venezuela. Por otra parte, cuando se elimina o minimiza la solidaridad, deviene Estado mínimo (guardián o liberal). Obviamente en la práctica estas diferencias son difíciles de detectar. Más complejo aún es descubrir las diferencias a nivel antropológico, es decir, cuál es la visión del hombre que subyace al andamiaje jurídico, político, social y económico. No se organiza el Estado y sus instituciones de la misma manera si consideramos que las personas son individuos egoístas por naturaleza, que cada vez que actúan persiguen sus propios intereses y, por ello, tienden a maximizar sus beneficios y a minimizar sus costos. Tampoco da lo mismo si creemos que el ser humano es un ser material, cerrado a cualquier trascendencia, cuyas necesidades son básicamente orgánicas, y cuyo valor solo se refleja en la colectividad.

Lo social también se manifiesta en la promoción del bien común, en promover y proteger a cada uno de sus ciudadanos resguardando su calidad de vida frente a los mencionados riesgos vitales, ayudándolos en situaciones de necesidad, disminuyendo la desigualdad social, pero también promoviendo el crecimiento económico y ampliando el bienestar. Un crecimiento económico sostenido y sustentable y una economía productiva y eficiente que permitan «bienestar para todos», según la clásica expresión de Erhard, son también manifestaciones de lo «social». En este contexto, es propio de este tipo de Estado promover la «ayuda para la autoayuda», o dicho metafóricamente «no dar pescado, sino enseñar a pescar» a los más vulnerables de la sociedad.

Más allá del *mainstream* que lo define básicamente a partir de sus funciones, nosotros defendemos la idea de que un Estado social es mucho más que un aparato jurídico-administrativo o un conjunto de instituciones públicas bien articuladas y organizadas al servicio de los ciudadanos que ostenta el monopolio de la fuerza para lograr sus objetivos. Quizá más que hablar del Estado social como si fuese una especie de entelequia jurídico-administrativa, deberíamos referirnos a personas o a ciudadanos que encarnan y comparten un modo singular de considerar al Estado, que generan una «cultura social» o, más aún, una *forma mentis* de pensar y de entender la existencia humana. En este contexto, podemos afirmar que este tipo de Estado es, si se nos permite la expresión, «*pro persona*», pues

al conocer la naturaleza humana, ambivalente y precaria en muchos aspectos, puede ponderar adecuadamente sus fronteras y reales posibilidades. Es, además, un Estado «conservador», no en el sentido político del término, sino antropológico, al conservar nuestra dignidad, humanidad, amistad cívica y calidad de vida. Con otras palabras, conservar a la persona humana y de pasada protegerla de las deformaciones utópicas o de los «paradigmas», como el tecnológico promovido por los trans y poshumanistas, que desprecian nuestra condición humana, por ejemplo. Adherir al Estado social exige ser realistas, o sea, estar conscientes de los obstáculos, pero también de las oportunidades que presenta este Estado en la búsqueda del bien común.

Principales funciones

En cuanto agente, garante y promotor del bien común, y no solo como aquel que tiene el monopolio de la fuerza, el Estado social tiene las siguientes funciones.

Promoción y protección de la familia

Una de las funciones más importantes del Estado social es la promoción de la familia, destinataria principal del sistema de seguridad y protección social, que ocupa un lugar central en la política familiar estatal. Dicha protección tiende no solo a erradicar aquellos aspectos que la perjudican, sino también a promoverla, creando las condiciones necesarias para su normal desarrollo, por ejemplo, incentivando el ahorro o aliviando algunas cargas impositivas a las familias numerosas (tres hijos o más). La idea es nivelar a todas las familias en relación con las cargas, especialmente a través del impuesto a la renta y de ciertas exenciones fiscales. Los contribuyentes con hijos o las familias numerosas se acogen a ciertos beneficios de exención de impuestos. En otras palabras, pagan menos impuestos que matrimonios o personas sin hijos. Sin desconocer esta importante ayuda, sin la cual muchas familias verían disminuido considerablemente su patrimonio, se otorga también ayuda mediante beneficios económicos como los subsidios o bonos por vivienda (*Wohngeld*), por los hijos (*Kindergeld*) o para educación (*Erziehungsgeld*).

El Estado social establece que educar y cuidar a los hijos es un derecho y un deber de los padres, no del Estado. Este opera de manera subsidiaria ayudando a crear las condiciones para un buen y normal cuidado y desarrollo de los niños. Esta defensa y promoción de la familia está consagrada constitucionalmente por ejemplo en el artículo 6 de la Ley Fundamental: «1) El matrimonio y la familia se encuentran bajo la protección especial del orden estatal. 2) El cuidado y la educación de los hijos son el derecho natural de los padres y el deber que les incumbe prioritariamente a ellos. La comunidad estatal velará por su cumplimiento». El

Estado promueve, además, la educación, el ahorro, la vivienda, toda vez que son factores fundamentales en la calidad de vida de los ciudadanos. Sin estos derechos la familia se resiente y se restringen sus posibilidades de desarrollo.

Remoción de los obstáculos que atentan contra la dignidad humana

Es propio del Estado social promover y defender la dignidad humana en todas sus manifestaciones, es decir, debe eliminar todos aquellos obstáculos que impiden el normal desarrollo humano, de todo el hombre y de todos los hombres, según la expresión de Paulo VI. Estos obstáculos pueden ser políticos (restricción injusta de la libertad), sociales (mala calidad de la educación o de la salud, desigualdad) o económicos (pobreza, falta de oportunidades). El Estado debe velar por que ninguno de estos ámbitos implique una negación de la dignidad humana. No es, por ende, la promoción de la libertad —menos aún si se la entiende como «ausencia de coacción»— una de sus principales funciones, aunque la supone para sus operaciones. Precisamente bajo ciertas circunstancias, la defensa de la dignidad humana o la promoción del bien común podrían implicar tener que restringir la libertad para evitar, por ejemplo, los abusos en el orden económico.

Garantizar los derechos sociales

El Estado social es más que una vía media equidistante entre ambos extremos, habida cuenta de que las principales diferencias las encontramos en los fundamentos antropológicos y éticos que lo fundamentan. Según Manfred Spieker, este tipo de Estado no puede desconocer sus fundamentos antropológicos y éticos de carácter personalista, es decir, es la persona, no el individuo (liberalismo) ni el colectivo (socialismo) su fundamento. En este contexto, un Estado que permite el aborto, la eutanasia o la experimentación en células madre, y que no protege o promueve a la familia, no solo atentaría contra su calidad de Estado de derecho, sino también contra su carácter social.⁷

La educación (*Bildungssystem*) es mayoritariamente pública y gratuita. El llamado «sistema dual», factor clave en la educación e industria alemanas, es promovido por el Estado. En el área previsional (*Rentenversicherung*) el sistema es básicamente solidario, es decir, posee un sistema de reparto o de solidaridad intergeneracional. Sin embargo, no excluye la capitalización individual por razones prácticas, como la falta de trabajadores que aporten al sistema de pensiones. El sistema de salud (*Krankenversicherung*) es principalmente público, pero de calidad

7. Véase Spieker (1986), en especial el capítulo cinco de la segunda parte. Para un análisis de los fundamentos antropológicos y éticos de la economía social de mercado, véase Yáñez (2023 y 2020).

y eficiente, accediendo los asegurados a los mismos beneficios, independiente del monto de la cotización.

Diferencias con otros modos de organizar el Estado

Con el Estado liberal

Como sabemos, el Estado liberal, llamado también mínimo o guardián y, en Chile, además subsidiario,⁸ se caracteriza por minimizar su estructura y su rol en la sociedad, porque por definición es concebido como una entidad coactiva, cuyo ser y quehacer va en detrimento del máximo valor social, político y económico, como la libertad, entendida básicamente como ausencia de coacción.

Según Rolf Lüders, biministro de Pinochet, siguiendo a Arrow:

Una economía de libre mercado, perfectamente competitiva, en que existe un conjunto completo de mercados y se dan algunas otras condiciones técnicas, alcanza un óptimo de Pareto sin necesidad de intervención del Estado alguna. Es decir, los recursos de la economía se asignan perfectamente y en ese óptimo no es posible mejorar el nivel de bienestar de ningún ciudadano sin empeorar al menos el de alguno otro. [...]. Lo anterior significa que hipotéticamente una economía de libre mercado [...] sería eficiente sin necesidad alguna de intervención del Estado, salvo aquella necesaria para definir y asegurar que se cumplan las reglas del juego y los derechos de propiedad correspondientes. Además, un sistema así puede en teoría, con un papel mínimo del Estado en materia de redistribución, alcanzar un óptimo social, que es aquella situación en que los recursos se utilizan en la mejor forma posible y en que, simultáneamente, se tiene la distribución del ingreso socialmente deseada [...]. Desafortunadamente el mundo real es más complejo que lo anterior. En la

8. Esta expresión ha sido utilizada por académicos y políticos, tanto de izquierda como de derecha. Véase Titelman (2017: 43 y ss.). El *Diario Constitucional* publica lo siguiente: «El concepto del Estado subsidiario moderno está vinculado con la corriente económica neoliberal de la Escuela de Chicago», disponible en <https://tipg.link/NZN->. En el sitio web *La Constitución es Nuestra* se señala: «Es un Estado basado en el principio de subsidiariedad, que determina que al Estado no le corresponde absorber aquellas actividades que son desarrolladas adecuadamente por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios. Ello se debe entender sin perjuicio de aquellas que, por su carácter, ha de asumir el Estado», disponible en <https://tipg.link/NZO4>. Véase también Bravo (1995). Admitiendo que es un concepto utilizado también en otras latitudes, véase Delsol (2021). Independiente del mérito del libro de Delsol, nos parece que la expresión «Estado subsidiario» es, en el contexto chileno, a lo menos, confusa. En la literatura en alemán no hemos encontrado dicha expresión.

práctica existen fallas de mercado que invitan la intervención del Estado para corregirlas (Lüders, 2016: 148–149).

A partir de estos planteamientos se colige que en un Estado liberal se parte de la premisa de que el bienestar social es susceptible de ser maximizado como fruto del buen funcionamiento de los mercados. En la medida en que estos operen libremente y en condiciones de una competencia leal, producirán una justa y eficiente distribución de los bienes y servicios, cual «mano invisible».

¿Cuál es, entonces, el rol del Estado? Su intervención es considerada como una interferencia que afecta directamente el normal funcionamiento de los mercados, distorsionando, por ejemplo, los incentivos para trabajar, producir y ahorrar de los agentes económicos. Su injerencia solo se justificaría si se trata de garantizar las instituciones que los propios mercados necesitan para operar, como el derecho de propiedad y la libre competencia. En este contexto, su función principal es resguardar el orden interno y externo, la seguridad ciudadana, sin que ello implique una restricción de la libertad. Nozick postula que «el Estado mínimo es el Estado más extenso que se puede justificar. Cualquier Estado más extenso viola los derechos de las personas. Sin embargo, muchos autores han planteado razones que intentan justificar un Estado más extenso» (Nozick, 1974: 153).

Una de las razones para extenderlo sería, según el filósofo norteamericano, la necesidad de «lograr la justicia distributiva», lo que constituye para él un error. Admitiendo la diversidad de matices al interior del liberalismo (libertarios, anarcocapitalistas, liberales clásicos, liberal-conservadores, etcétera) es *mainstream* considerar al hombre como un individuo egoísta o que persigue siempre sus propios intereses, de modo que cada vez que actúa tiende a maximizar los beneficios y minimizar los costos. Si asumimos que este famoso párrafo de Smith admite diversas interpretaciones, nos da una buena idea de lo que acabamos de afirmar: «No de la benevolencia del carnicero, del cervecer, del panadero, sino de sus miras al interés propio es de quien esperamos y debemos esperar nuestro alimento. No imploramos su humanidad, sino apelamos a su amor propio; nunca les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas».⁹ El hombre es concebido como un *homo œconomicus*, maximizador de sus beneficios y minimizador de sus costos. Mientras el individuo cuenta con un amplio catálogo de libertades (ausencia de coacción), el Estado deja en manos privadas el dinamismo social y

9. «It is not from the benevolence of the butcher the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity, but to their self-love, and never talk to them of our own necessities, but of their advantages» (citado del segundo capítulo de *La riqueza de las naciones*, 1776).

económico. Su natural proyección política es la democracia liberal y, en lo económico, una economía de libre mercado.

Las principales funciones de este Estado son garantizar los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la seguridad y la defensa, y debe evitar intervenir directamente en la economía a través de instrumentos como el salario mínimo o la política industrial. Para el Estado liberal, el proveedor más eficiente para proteger a los individuos frente a los riesgos de la vida y para distribuir más bienestar es el mercado. Este es el mecanismo más eficiente para asignar recursos. En este contexto, la intervención estatal se justifica si tiende a la eficiencia, como para producir bienes públicos que, dada su naturaleza, el mercado no tiene incentivos en su producción. El liberalismo, al menos el clásico, concibe al Estado como aquel conjunto de instituciones organizadas racionalmente, cuyos objetivos y funciones son garantizar la libertad, la paz social, la seguridad y la propiedad, sin tener que intervenir en el área económica. Asumiendo la distinción entre Estado y sociedad civil, los liberales le asignan *ab initio* un rol más bien pasivo, sin adquirir protagonismo en los cambios sociales y económicos. A lo más tendrá, bajo ciertas circunstancias, que corregir los indeseados efectos del mercado.

A nuestro juicio, Hayek criticó con razón los Estados de bienestar del siglo XX en los países europeos, entre otras cosas, por las negativas consecuencias en la economía, en el crecimiento económico y en el desarrollo, como la exagerada planificación económica, el alza de los impuestos, del endeudamiento y del gasto público. El crecimiento excesivo del Estado reduce la iniciativa privada, anula el esfuerzo, desincentiva la innovación y la predisposición de los agentes económicos al riesgo. Hayek ve la alternativa en el Estado liberal (*mininal State*), que se ubica en las antípodas del bienestar, desconociendo los aportes de un Estado social. Es más, él critica abiertamente el Estado social.

En un artículo escrito en 1957 titulado *Was ist und was heißt 'sozial'?* (¿Qué es y qué significa «social»?), el pensador austriaco afirma que tras un examen meticuloso ha llegado a la conclusión de «que incluso una palabra tan excepcionalmente fuerte como esta puede estar increíblemente vacía de significado y no ofrecer respuesta alguna» (Hayek, 2007: 331-333). Hayek considera que la expresión «social», a la cual le tiene hostilidad, es un peligro real:

Esto se debe al hecho de que no solo muchos amigos míos en Alemania lo consideran adecuado y deseable para calificar la expresión «economía libre de mercado» llamándola «economía social de mercado», sino que también la Constitución de la República Federal de Alemania, en lugar de aceptar la clara y tradicional concepción de un *Rechtsstaat*, optó por la nueva y ambigua expresión de «un *Rechtsstaat social*». Dudo mucho que alguien pueda explicar realmente qué es lo que puede denotar este perifollo añadido (Hayek, 2007: 332).

A su juicio, lo «social» es un «adjetivo que priva de todo significado preciso a cualquier expresión» (2007: 333) y sirve para ocultar la falta de acuerdo real. A Hayek le parece que «expresiones como “economía social de mercado” y otras por el estilo deben su existencia a la capacidad de enmascarar eslóganes políticos, de tal modo que vaya bien para todos los gustos» (2007: 333). La misma suerte corren expresiones como «cuestión social» y «justicia social». Para el premio Nobel de Economía (1974), esta última no es otra cosa que una fórmula que nada dice, un *ignis fatuus*, una superstición quasi religiosa, una *contradictio in adiecto* que no tiene ningún sentido en una economía de mercado. Lo mismo ocurre con conceptos como «distribución» (*Verteilung*) o «remuneración» (*Entlohnung*).

En la misma línea se ubica Milton Friedman, quien advertía sobre la expansión del Estado tras la Gran Depresión, un Estado sospechoso de ser «social»:

Aunque los Estados Unidos no han adoptado una planificación económica central, hemos ido muy lejos en los últimos cincuenta años en la expansión del papel del gobierno en la economía. Esta intervención ha sido costosa en términos económicos. Las limitaciones impuestas sobre nuestra libertad económica amenazan con llevar a su fin dos siglos de progreso económico. La intervención ha sido también costosa en términos políticos. Ha limitado grandemente nuestra libertad humana (Friedman y Friedman, 1980: 64).

Hasta acá las diferencias se ubican en la autocomprensión del Estado liberal.

Una diferencia concreta con el Estado social la encontramos en las leyes de vivienda. En Alemania, el precio de los arriendos es susceptible de ser regulado e incluso fijado. En las llamadas zonas de tensión, es decir, cuando la demanda se incrementa desmedidamente y se especula con los precios, la ley permitió su regulación. La primera ley de vivienda en Alemania data de 1950, la segunda de 1956. Dichas leyes contemplaban muchos beneficios fiscales, arriendos regulados y reglamentados por el Estado. Posteriormente, estas leyes se flexibilizaron y el rubro inmobiliario se abrió al mercado. En 2015 se promulgó en Berlín la *Mietpreisbremse Gesetz* que regula los precios de los arriendos en las zonas de alta demanda (zonas de tensión), y en 2020 la ley permitió congelar los arriendos. En Berlín, el 2020 se decidió congelar por cinco años el precio de los arriendos, fijándose en un máximo de 9,8 euros por metro cuadrado, precio muy inferior al de mercado. Sin embargo, el 2021 fue declarada inconstitucional, pues la municipalidad no tenía competencia para dictar una ley de este tipo que tiene un carácter federal. El Estado cuenta con un Consejo de Valoración Territorial, el que es autónomo y tiene como fin velar por la transparencia del mercado inmobiliario. En un Estado liberal cuyo orden económico es una economía de libre mercado, una ley de este tipo (sin entrar a cuestionar su pertinencia) no sería posible.

En otro plano, un Estado liberal (directa o indirectamente, habría que discutirlo) promueve el individualismo y consumismo. Para decirlo con las palabras de Michael Sandel, hemos pasado de una economía de mercado a una sociedad de mercado, en la que el dinero todo lo puede comprar (Sandel, 2012).

Con el Estado de bienestar

Concordamos con que «la idea de Estado social ha sido —hasta ahora— objeto de una exploración mucho menor y menos sistemática que la del Estado de bienestar, especialmente si se la distingue de la idea de Estado social de derecho» (Aponte Blank, 2012: 12). Más aún:

El uso del término de Estado social se ha prestado —muy a menudo— a distintas imprecisiones y confusiones. Una de esas confusiones es la que produce su asociación con una idea «integral» de Estado social; otra, se debe a la identificación del Estado social con el Estado social de derecho y, la tercera, se debe al desdibujamiento de la idea de Estado social en el marco de una definición extensa del Estado de bienestar (Aponte Blank, 2012: 15).

Si bien el Estado de bienestar se ha ido despojando de su lastre totalitario original, como en el caso de la ex Unión Soviética y los países tras la cortina de hierro, migrando hacia la socialdemocracia, como en el caso de Suecia o de los países del norte de Europa,¹⁰ aun así presenta claras diferencias con el Estado social, no solo en el orden económico o social, también en el cultural. El caso de Suecia no deja de ser interesante; según Mauricio Rojas, exdiputado del Parlamento sueco, este país ha ido avanzando hacia un Estado solidario o sociedad del bienestar, que en nuestro lenguaje equivale a un Estado social:

Suecia es internacionalmente conocida por su Estado benefactor, el más amplio y costoso que se haya conocido. Los niveles de gasto público, carga tributaria, transferencias de ingresos y monopolio estatal sobre la seguridad social y las áreas de servicios básicos (salud, educación, asistencia social, cuidado de niños y ancianos) no han sido nunca alcanzados por otro país democrático en tiempos de paz. Todo esto es conocido y representa para muchos un modelo de sociedad ejemplar que otros países deberían adoptar. Lo que se ignora es que la misma Suecia ya ha abandonado este modelo maximalista del Estado benefactor. Hace ya más de una decena de años que Suecia está abocada a una búsqueda profunda y prometedora de una alternativa a su viejo Estado

10. Sobre el Estado en Suecia, véase Rojas (2004).

benefactor, en la cual el Estado todavía cumple un rol importante, pero sin excluir a una diversidad de actores sociales y económicos que, en su conjunto, permitan crear una sociedad bienestar que les otorgue a los ciudadanos una sólida base de igualdad y seguridad social combinada con una real libertad de elección (Rojas, 2004: 220).

Según Sotelo —aunque no todos los autores coinciden en este aspecto—, una de las características del Estado de bienestar es ser un Estado keynesiano de pleno empleo y con una vasta gama de políticas e instituciones sociales orientadas a la seguridad social; destaca el sistema de previsión ante la vejez y el desempleo, la educación, la salud y, en general, la promoción de los derechos sociales sectoriales y los de los grupos considerados vulnerables. Históricamente sitúa su nacimiento tras la Segunda Guerra Mundial y como reacción a las sociedades capitalistas (Sotelo, 2010). El fin último del Estado de bienestar sería alcanzar una plena igualdad social para toda la población. Sin desmentir estas características, creemos que, al igual que con el Estado liberal, las diferencias más significativas se ubican a nivel antropológico y ético.

A grandes rasgos, la filosofía que sostiene a este Estado desconoce la naturaleza espiritual del hombre, reduciéndolo a su pura materialidad, cuyo valor cobra sentido en la medida que representa a una clase o al colectivo. En general, los Estados de bienestar socialdemócratas no han renunciado *in genere* a la visión marxista del hombre. Esto incide, por ejemplo, en el caso de las políticas de familia. El Estado de bienestar sueco en el año 1972, bajo el gobierno socialdemócrata de Olof Palme, publicó el manifiesto titulado «La familia del futuro: Una política socialista para la familia». Allí se establecieron las orientaciones de la nueva política estatal en relación con el concepto de familia, según el gobierno, patriarcal, burgués y tradicional. Este manifiesto partía de la base de que «toda relación humana verdadera se tiene que sustentar en el principio de independencia entre las personas».

El objetivo de esta racionalización familiar fue independizar al individuo de los lazos familiares, habida cuenta de que la autonomía era considerada un derecho humano fundamental. El individuo dotado de autonomía puede, si así lo quiere, formar una familia, pero puede, del mismo modo, liberarse de «las cargas familiares» que genera la dependencia familiar. De este modo, las relaciones familiares deben basarse en la autonomía de cada miembro de la familia. La esposa no debería depender económica, psicológica o espiritualmente del esposo y viceversa. Los hijos, por su parte, tampoco deberían depender de los padres y los padres de los hijos, cuando estos sean mayores. Para eso está el Estado, para afrontar estas

gravosas cargas. Los resultados de esta ingeniería social no fueron auspiciosos, como lo demuestra el documental de Erik Gandini *La teoría sueca del amor*.

En la actualidad, la mitad de la población sueca vive sola y el 25 % de las personas mueren solas sin que nadie reclame su cuerpo. ¿De qué le sirve ser unos de los países con menores índices de pobreza y desigualdad? Zygmunt Bauman, al final del mencionado documental, expresa a propósito de la sociedad sueca:

No es verdad que la felicidad signifique una vida libre de problemas. Una vida feliz implica tener que superar los problemas [...] Hacer frente a los retos, lo intentas y te esfuerzas. Y entonces llegas al momento de felicidad cuando ves que has podido controlar los retos del destino. Y es justamente esto: la felicidad de haber superado las dificultades [...] lo que se pierde cuando crecen las comodidades [...]. Así que al final de la independencia no está la felicidad. Al final de la independencia hay un vacío de vida, una pérdida del sentido de la vida y un aburrimiento inimaginable.

En su conocida obra *Más allá de la oferta y la demanda*, Röpke crítica sin ambages la «perversa filosofía social» tras el Estado de bienestar (*Wohlfahrtsstaat*) que intenta «eliminar todo lo que destaca sobre el término medio, en nombre de la igualdad y la mediocridad» (Röpke, 1979: 237).¹¹ El Estado de bienestar por naturaleza tiende a la omnipresencia, absorbiendo a los cuerpos intermedios, restringiendo libertades y sacrificando el bien de sus ciudadanos en aras de los intereses estatales. Promueve una «democracia popular»¹² y un sistema económico altamente estatizado, cuando no centralizado.

En el diagrama que sigue ofrecemos un esquema sobre los tres grandes modos de organizar el Estado. Como todo esquema, simplifica la realidad, que es mucho más compleja; sin embargo, nos permite tener un panorama de las diferencias con los tipos de Estado que hemos analizado.

11. En la edición original, Röpke utiliza también la expresión «Estado providencia» (*Ver-sorgungsstaat*) como sinónimo de Estado de bienestar. Para aludir al Estado liberal utiliza la expresión *Nachtwächterstaat* (Estado guardián), acuñada por Ferdinand Lassalle.

12. En algunos casos es una seudodemocracia, pues en los hechos el pluralismo político está muy restringido, los partidos son escasos y las disidencias son generalmente acalladas.

	Estado liberal	Estado social	Estado de bienestar
Principio	Libertad	Justicia social	Igualdad
Concepto original	<i>Nachtwächterstaat</i>	<i>Sozialstaat</i>	<i>Wohlfahrtsstaat</i>
Rol	Ausente	Presente	Omnipresente
Acción	Deja hacer	Regula	Absorbe
Relación entre el Estado y los ciudadanos	Estado Individuo	Estado Persona	Estado Colectivo
Fundamento antropológico	Individuo	Persona	Proletariado
Fundamento ético	Bien individual	Bien común	Bien del Estado
Proyección política	Democracia liberal	Democracia «cristiana», personalista	Democracia «popular»
Proyección económica	Economía de libre mercado	Economía social de mercado	Economía (centralmente) planificada

Formas de organización del Estado

Capítulo 5

Tanta subsidiariedad como sea necesaria, tanta solidaridad como sea posible

El Estado social no puede constituirse como tal y cumplir sus funciones cabal y eficazmente sin el ejercicio de dos principios inseparables: la subsidiariedad y la solidaridad. Ambas no solo se complementan, sino que se exigen mutuamente. En este sentido, respira con estos dos pulmones y en ese contexto son sus dos vigas maestras. Sin ellas operando en conjunto, el Estado pierde su carácter social. Siguiendo a Johannes Messner, podríamos también decir que en el Estado social debe haber «tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario».

La subsidiariedad y la solidaridad: Vigas maestras del Estado social

Concordamos plenamente con el diagnóstico de Valderrama y Robert con respecto a las diversas y equivocadas interpretaciones de estos principios en el país:

Pese a que es posible que una interpretación restringida del principio de subsidiariedad pudo haber sido uno de los gatillantes ideológicos de esta crisis, el futuro debate constitucional supone una discusión más precisa sobre qué significa realmente la subsidiariedad. Si bien la aplicación práctica del principio en nuestro país ha sido *sui generis*, en ningún caso ello puede deslegitimar su importancia política y la necesidad de que esté presente en el próximo debate sobre los contenidos de la nueva constitución. Por otra parte, si bien la solidaridad está presente en la Constitución, no existe claridad sobre su real sentido y alcance, teniendo lugar residual en tanto principio constitucional (Valderrama y Robert, 2021: 12).

Etimológicamente, el término *subsidiariedad* deriva del lenguaje militar romano, y alude a aquellos soldados que estando en la «primera línea» (*prima acies*) son

«subsidiados» (ayudados) por los que se encuentran firmes en los puestos de reserva (*subsidiarii cohortes*). Ser subsidiario significa, entonces, «prestar ayuda» (*subsidiū afferre*) desde los puestos de reserva localizados tras la primera línea si fuese necesario. La sistematización de este principio es sin duda un aporte alemán. «Es en Alemania donde el principio ha sido considerado con máxima atención como norma para la sociedad. Pero para citar a otro país, en Estados Unidos el término es casi desconocido, excepto entre los católicos, hasta un punto que no se incluye en los diccionarios» (Landra, 2007: 9).¹

Como mencionamos, fue Gustav Gundlach el redactor del conocido número 79 de la *Quadragesimo anno*, que reza de la siguiente manera (citamos *in extenso*):

Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles solo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.²

De aquí se desprende que el Estado solo debe realizar aquello que las personas o cuerpos intermedios por sí solos no pueden hacer. Debe, al mismo tiempo, crear las condiciones para que las personas puedan hacer uso de su libertad, pero responsablemente. No debe absorber a las personas, sino apoyarlas cuando ellas no puedan por sí solas llevar a cabo alguna iniciativa. Cada persona o grupo debe asumir tanta responsabilidad como sea posible; el Estado, por su parte, debe asumir tanta responsabilidad como sea necesaria. Así se garantiza la libertad personal y social contra la amenaza de los sistemas totalitarios.

La intervención estatal en los ámbitos económicos y sociales se debe llevar a cabo solo en la medida en que las personas o grupos de personas no puedan

1. Algunos autores encuentran las raíces de la subsidiariedad en Aristóteles, otros mencionan también a Tomás de Aquino.

2. Las últimas líneas del texto original dicen: «*Cum socialis quaevis opera vi naturaque sua subsidium afferre membris corporis socialis debeat, numquam vero eadem destruere et absorbere*» (las cursivas son nuestras).

realizar por sí mismos sus labores. Para Nell-Breuning, la subsidiariedad es una «ley estructural de la sociedad», cuyo fundamento se encuentra en la dignidad y la libertad de la persona, y en el respeto a los grupos intermedios, en especial, la familia. En este contexto, se puede interpretar este principio antitotalitario y como un freno poder *de facto* del Estado.

Se colige del citado párrafo, además, que la subsidiariedad posee dos dimensiones: una negativa y otra positiva. La negativa exige al Estado retrotraerse de aquellas actividades que el particular o el grupo intermedio hacen bien o simplemente le corresponde en virtud de su propia naturaleza, *verbigracia*, el derecho de los padres de decidir cómo y dónde educar a sus hijos. La dimensión positiva implica que el Estado está obligado, legal y moralmente a intervenir en todas aquellas áreas (sociales, económicas, políticas) en las que su presencia sea necesaria, generalmente a través de políticas públicas. Actuar subsidiariamente equivale a prestar «ayuda para la autoayuda» y no caer en el asistencialismo. ¿Cómo podría ejecutarse el carácter social del Estado sin la aplicación de la subsidiariedad? Es imposible.

En cuanto a la solidaridad, este concepto proviene del lenguaje jurídico del derecho romano y alude a las transacciones comerciales o, más precisamente, a los préstamos colectivos, los que contemplaban un modo de obligación *in solidum*, con lo que constituyen una unidad indivisible. Si alguno de los contrayentes de la deuda no pagaba, el resto se hacía «solidario» y, en consecuencia, estaban obligados a pagar la deuda del moroso.

El tránsito desde lo jurídico a lo social y filosófico se produce básicamente en Francia, en el siglo XIX, de la mano de la sociología (Comte, Durkheim) y de la filosofía social. El sociólogo Emile Durkheim en 1893 en su tesis doctoral *Dans la division du travail social*, preocupado por la anomía y el eventual quiebre del cuerpo social, rechaza tanto el darwinismo social como las teorías igualitarias, e incorpora la idea de la solidaridad en un sentido positivista. Para Durkheim, la solidaridad es un «hecho social» que solo puede ser conocido a través de sus efectos sociales. Para poder observar en la práctica este «hecho», hay que recurrir al derecho, que reproduce mediante ciertas leyes sociales las formas principales de la solidaridad. Por su parte, Auguste Comte utiliza la solidaridad para describir un sentimiento social. Si Durkheim y Comte abordan la solidaridad desde la sociología, será el filósofo Pierre Leroux (1797-1871) quien otorgue a la solidaridad un carácter filosófico. Esta es concebida como una sustitución de la caridad cristiana y una nueva manera de resolver racionalmente los problemas sociales.

El socialista utópico Charles Fourier (1772-1837) empleó el vocablo «solidaridad» en 1822 en su obra *Falansterio* para aludir, entre otros, al sentido de comunidad y a la necesidad de respaldar a las personas y a las familias más necesitadas. En

Francia, las diferentes corrientes políticas, como los socialistas, los republicanos y los católicos sumados a la República, convergen en torno a ella. Fruto de ello serán, por ejemplo, las leyes para combatir la indigencia y promover la familia como un derecho financiado por la hacienda pública.

Si en Alemania Heinrich Pesch es el padre del solidarismo cristiano, en Francia lo será Léon Bourgeois (1851-1925), político y diputado socialista, teórico del «solidarismo» en cuanto teoría social. En su libro *Solidarité* (1896) «aterriza» el concepto, pasando de la solidaridad como un dato a la solidaridad como un deber moral. Él parte de la base de que las personas son interdependientes y poseen una deuda con la sociedad, en especial aquellos que han podido prosperar. Como no todos disfrutan de las mismas ventajas, esta deuda no puede ser idéntica para todos. Bourgeois postula que al nacer se establece un «cuasi contrato» entre los seres humanos, del que se originan derechos y deberes, los cuales evolucionan según su éxito. Este cuasi contrato es el reconocimiento de una deuda con la sociedad, que nos ha educado, pero también con las generaciones futuras. No seremos verdaderamente libres hasta no haber pagado esta deuda a través de la creación de instituciones sociales que «sirvan de garantía a los individuos frente a los riesgos de la vida», como la invalidez o el desempleo. Pero va más allá, y extiende la solidaridad no solo para quienes necesitan ayuda social, sino también para aquellos que temporalmente se encuentran privados de medios de subsistencia mínimos por causa de enfermedad, de desempleo o accidente laboral.

Promovió también la limitación de la jornada de trabajo y la educación pública gratuita en cada uno de sus niveles. En un plano más definido, postuló la instauración de un impuesto progresivo a las ganancias para financiar la solidaridad. Estas propuestas, a nuestro juicio, van en la línea de un Estado presocial, al menos en Francia, la sistematización de solidaridad es hija de la modernidad de fines del siglo XIX, donde se la presenta como una noción nueva, capaz de responder a los nuevos desafíos sociales que presentaba la evolución de las sociedades industriales y democráticas.

Tanto en Francia como en Alemania la solidaridad no es vista solo como una práctica caritativa individual que concierne al individuo, sino también como responsabilidad del Estado. ¿Qué significa que el Estado sea solidario? Como propone Schalper:

Un Estado solidario supera tanto la lógica economicista como progresista, participando de la actividad económica, social y cultural en complemento de los particulares y generando espacios de consorcio y cooperación. Favorece modelos mixtos, donde la participación privada se encuentre debidamente regulada y no dé paso a abusos respecto de personas cautivas. Estimula la

asociatividad de las personas, con transferencias directas para el desarrollo de proyectos privados que tengan por finalidad la consecución de fines públicos. Y favorece la libre e igual concurrencia entre proyectos públicos y privados, garantizando estándares de calidad comunes ya sea mediante la intervención directa como mediante la supervisión-regulación (Schalper, 2022: 90).

Pero el Estado solidario o, en su defecto, uno que opera a partir del principio de solidaridad, como el social, no es sinónimo de un Estado asistencialista, obligado a la ayuda sin más a través de bonos, subsidios, asignaciones familiares o becas. Lo primero que indica es que definirse como un Estado solidario es reconocer el dato antropológico que señala la dependencia recíproca entre personas que se vinculan naturalmente. La solidaridad reconoce la natural sociabilidad humana como punto de partida y tiende a unir a los hombres en una gran comunidad a la cual están naturalmente vinculados, determinando de este modo que existe una recíproca responsabilidad entre el individuo y la colectividad. En este sentido la solidaridad no tiene un carácter normativo, sino más bien antropológico. En el plano social se proyecta en una serie de deberes, principalmente de aquellos que tienen gran responsabilidad en el bien común y en la realización de la justicia social. Desde esta perspectiva, puede ser considerada como una virtud social:

La solidaridad podría estimarse que es, en parte, una virtud y un principio social. Se estima solidario aquel que libremente decide desprenderse de sus cosas sin esperar contraprestaciones, por motivos de beneficencia, de aprecio a los demás o de búsqueda de bienestar colectivo [...]. Por su parte, la solidaridad es un principio social en virtud del cual se afirma que la vida en comunidad exige una corresponsabilidad de cada uno en pos del bien común. Su fundamento está en la natural asociatividad humana, que parte por constatar que las personas no solamente somos frutos y existencia a partir de una comunión (sexual), sino que solo nos concebimos y existimos en comunidad con otros (Schalper, 2022: 81).

De este modo, en cuanto expresión social del amor, ella es un vínculo natural que une a las personas en torno a proyectos comunes e intereses convergentes, generando un clima de pertenencia, pero también emerge como un deber moral, en la medida que la entendamos como «la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común; es decir, por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos» (*Sollicitudo rei socialis*, 38).

En cuanto vínculo que une a las personas, esta expresión social del amor, como es la solidaridad, repercute en los demás directa o indirectamente, dado que opera como una suerte de fermento para una sociedad en la que los legítimos

intereses de las personas responden al bien común y no a intereses egoístas. En este contexto, ella debería estar presente en todos los ámbitos de la vida pública, especialmente en el político y económico. Para erigir «la sociedad sobre la base de [la] solidaridad y no sobre sistemas vanos e inestables [se] requiere que desaparezcan las desproporciones estridentes e irritantes en el tenor de la vida de los diversos grupos de un mismo pueblo» (*Levate capita*, 1953: 25).

En el Estado social la solidaridad emerge como un principio social ordenador de las diferentes instituciones sociales, políticas y económicas, lo cual exige que traspase todas las estructuras y se haga estructura. Pero su aplicación no es unilateral, no al menos en un Estado que ejerce una relación recíproca con los ciudadanos en el marco de una compleja estructura de interdependencias que exigen deberes mutuos. Esto significa que la ayuda social no se agota en la redistribución solidaria de los bienes tendiente a la consolidación de una eficaz seguridad social, aunque esta sea por antonomasia el principal ámbito de acción de la solidaridad. Los beneficiados tienen una responsabilidad con la comunidad y con el Estado haciendo un buen uso de la ayuda, no engañando al Estado, esforzándose por salir adelante. La responsabilidad estatal exige la responsabilidad individual. Sin esta mutua correspondencia la solidaridad queda truncada, pues ella se construye con lazos recíprocos. De su ejercicio no se derivan consecuencias jurídicas inmediatas, pues no es un concepto legal, sino ético-social. ¿Cómo puede funcionar un Estado social sin la solidaridad? No puede.

¿Es consustancial al Estado social la expansión del gasto social?

Una de las discusiones con respecto a los límites del Estado social tiene relación con el gasto social. Cuántos puntos del PIB hay que destinar a dicho gasto ha sido históricamente un problema a resolver. En primer lugar, aclaremos que apelar a la solidaridad del Estado no es una patente de corso para aumentar el gasto social, porque dicho carácter social no se reduce a sus políticas redistributivas, como ya hemos señalado. En segundo lugar, se debe precisar que el porcentaje destinado al gasto social es una labor que no se determina *a priori*, sino prudencialmente, tomando en cuenta una serie de factores, en especial de carácter económico.

La regla de oro del gasto social es que tanto la seguridad como la ayuda social deben financiarse. No es prudente aumentar el gasto social sin financiamiento, recurriendo al endeudamiento estatal. En Alemania, durante el gobierno de Willy Brandt (1969-1974) hubo una compleja y polémica expansión de dicho gasto. Según Hans Zacher, este periodo estuvo marcado por una cierta habituación al bienestar, o sea, los alemanes se habían acostumbrado a vivir bien y no estaban dispuestos a perder estas conquistas sociales. El shock del petróleo el año 1973 en Europa provocó una fuerte recesión entre 1974 a 1976, mermando, como era de

suponer, las arcas fiscales y los bolsillos ciudadanos, y reduciendo el gasto. Hay que repetirlo fuerte y claro: Estado social no es sinónimo de aumento del gasto social para financiar todo tipo de «derechos».

¿Derechos sociales a la carta?

Como señalábamos en el apartado anterior, la primera condición para proponer nuevos derechos sociales o aumentar la cobertura de los ya existentes es poder financiarlos sin tener que sacrificar o vaciar las arcas fiscales o sobrecargar a los ciudadanos con más impuestos. Este es un principio de realismo político y de sentido común (aunque es el menos común de los sentidos, según Chesterton). A riesgo de ser majadero, debemos recordar esto una y otra vez. En el primer proyecto constitucional la discusión con respecto al Estado social se centró en la expansión de los derechos sociales, como si ello fuera lo único o más importante de este modo de concebir y organizar el Estado. Tal fue el entusiasmo de los constituyentes que garantizaban a todos los chilenos incluso el «derecho al placer». La tendencia en nuestro país ha sido ir incrementando el elenco de derechos y la cobertura, aunque esto no es *conditio sine qua non* de la seguridad social. Es posible también que, ante alguna crisis económica, el Estado se vea obligado a recortar algunos gastos sociales y, ante una aguda crisis social, a aumentarlos.

Ya lo hemos mencionado, la Constitución alemana no consagra ningún derecho social en particular, pues asume que es el rol básicamente del Parlamento ponderar prudencialmente la necesidad y viabilidad de cada derecho atendiendo a las circunstancias de cada época o periodo histórico. Probablemente el legislador tuvo a la vista la Constitución de Weimar, la que por vez primera en la historia del constitucionalismo democrático alemán consagraba una lista de derechos sociales que no se pudieron cumplir.

Capítulo 6

El Estado «social» en Chile

¿Hemos implementado, desarrollado o consolidado un Estado social? ¿Tiene alguna importancia que el carácter social del Estado se establezca en la Constitución? ¿Es el Estado social una conquista de la izquierda o un patrimonio de la derecha? ¿Cuál es el tipo de Estado que rige en la actualidad en Chile? Todas estas preguntas son materia de discusión y admiten, como es de esperar, diversas respuestas.

Como advertíamos en la introducción de este libro —y sin querer ser categóricos ni lapidarios—, a nuestro parecer el país ha experimentado en su historia reciente diversos modos de organización estatal, pero ninguno de ellos puede ser llamado en propiedad un Estado social —al menos como lo entendemos acá—, sin desconocer los intentos de algunos gobiernos en esa dirección desde fines del siglo XIX.

Considerando especialmente la historia política, social y económica reciente, desde el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) hasta los dos años del gobierno de Gabriel Boric (2022 a la fecha), hemos oscilado desde un Estado paternalista y asistencialista, con Frei Montalva, a un Estado de bienestar «a la chilena» (Salvador Allende), seguido de un Estado liberal autoritario (dictadura militar). Posteriormente, tras el regreso a la democracia en 1990 y durante los gobiernos de la Concertación, continuamos, matices más, matices menos, con un Estado de matriz liberal, pero democrático y con diferentes acentos y correcciones sociales. Se opera un giro copernicano con Michelle Bachelet hacia un Estado de bienestar. Los gobiernos de Sebastián Piñera intentan darle al Estado un carácter social sin perder su matriz liberal, y con Gabriel Boric se agudiza el giro hacia el «bienestar».

La cuestión social chilena

La discusión acerca de la cuestión social en Chile se inicia alrededor de la década de 1880.¹ No obstante, antes de esta fecha se levantaban voces, como las del político conservador y periodista Zorobabel Rodríguez, quien en 1876 ya alertaba sobre la existencia de una «cuestión obrera»,² o incluso antes, a mediados de siglo unos jóvenes Francisco Bilbao y Santiago Arcos denunciaban la degradación y explotación de las masas campesinas. Más aún, a principios del siglo, Manuel de Salas en una carta a Luis Muñoz de Guzmán (gobernador y capitán general del Reino) expresaba lo siguiente:

La pobreza extrema, la despoblación asombrosa, los vicios, la prostitución, la ignorancia y todos los males que son el efecto necesario del abandono de tres siglos, hacen a este fértil y dilatado país la lúgubre habitación de cuatrocientas mil personas, de las que dos tercios carecen de hogar, doctrina y ocupación segura, cuando podrían existir diez millones sobre más de diez mil leguas cuadradas de fácil cultivo (citado en Grez Toso, 1995: 11).

La expresión *cuestión social* la popularizó en Chile el médico Augusto Orrego Luco (1848–1933).³ La utilizó para designar los diversos problemas sociales que afectaban a los «sectores populares», como la marginalidad, la pobreza, el analfabetismo, el alcoholismo, el hacinamiento, la promiscuidad y las huelgas. En 1884 publicó una serie de artículos en el diario *La Patria*, de Valparaíso, sobre estos temas, los que fueron reunidos posteriormente en un folleto titulado simplemente «La cuestión social».⁴ Orrego Luco critica el *laissez faire* de las políticas económicas, a su juicio una de las causas de la pobreza de tantos chilenos:

Desde luego, en presencia de esa amenazadora y grave situación, la doctrina de la indiferencia impasible, del *laissez aller, laissez faire*, está juzgada de una manera inexorable. Al amparo de esa doctrina imprevisora se ha desarrollado precisamente la situación que deploramos, y que de manera natural se agrava

1. Para el catolicismo social en Chile, véase Berríos, Costadoat y García (2009); Grez Toso (1995).

2. A fines de 1876 publica una serie de cinco artículos en el diario *El Independiente* titulados «La cuestión obrera».

3. Orrego Luco se dedicó, además, a la literatura y el periodismo, fue redactor de *El Ferrocarril* y de *El Mercurio*, así como director de la *Revista Chilena* y fundador de la *Revista de Santiago*. Fue miembro del partido liberal, diputado y presidente de la Cámara de Diputados (1886–1888) y, además, ocupó varias carteras ministeriales.

4. El texto completo se encuentra en Grez Toso (1995: 315–332).

varía si permitiésemos que continuase desenvolviendo sus efectos (citado en Grez Toso, 1995: 327).

¿Cuál es la grave situación que menciona Orrego Luco? Él mismo la describe:

Mientras el bajo pueblo esté sumergido en la miseria, mientras viva en la promiscuidad horrible de los ranchos, no solamente tendremos condiciones físicas que hagan inevitable la mortalidad de los párvulos, sino también un fenómeno más grave, la falta de los sentimientos de familia en que nuestra sociabilidad se halla basada (citado en Grez Toso, 1995: 328).

James Morris describe la cuestión social en Chile como:

[La totalidad de] las consecuencia sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva «clase trabajadora»; huelgas y demostraciones callejeras, tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares, y cierta popularidad de las ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores (Morris, 1967: 79).

Es evidente que la «cuestión social» chilena no se reduce a los problemas sociales, sino que, al igual que en Europa, se extiende al ámbito político, económico, cultural y, aunque Morris no lo menciona, también es una cuestión moral y religiosa.

El auge económico producido por la explotación del salitre en el norte del país a fines del siglo XIX fue en alguna medida nuestra pequeña «revolución industrial» criolla. Al igual que la revolución industrial en países como Inglaterra, Francia o Alemania, tuvo al principio algo de dulce y mucho de agraz, en particular para los obreros que sufrieron un deterioro en sus condiciones laborales y de vida en el mundo minero, en las ciudades y los centros portuarios. Se multiplicaron los cités, los conventillos, los ranchos, todos ellos con servicios sanitarios paupérrimos, lo que facilitaba la mortalidad infantil y las epidemias. La riqueza producida por este mineral provocó profundos cambios económicos, sociales y urbanos. El país comenzaba a mostrar una cara hasta ese momento desconocida, o simplemente que no se quería conocer, en particular por los sectores católicos «conservadores» o por la élite gobernante. Esto comienza a cambiar bajo el impulso de los «católicos sociales», quienes reaccionan ante esta situación. «La pobreza, miseria, marginación, exclusión y degradación de mayorías, las desigualdades sociales,

la relación entre las clases y el mantenimiento del orden social son los grandes temas abordados [...] por políticos, intelectuales, sacerdotes, periodistas y líderes populares» (Grez Toso, 1995: 7).

La caída del auge salitrero provocó, entre otras cosas, numerosas huelgas con su consecuente represión. La clase trabajadora apremiada económicamente comienza a organizarse y a exigir sus derechos, por ejemplo, a través de la creación de incipientes sindicatos, autorizados legalmente en 1870. De hecho, la primera década del siglo XX estuvo plagada de violentas protestas populares, entre ellas las de 1903 y la de 1907 en Iquique, conocida como la matanza de Santa María de Iquique. Estas demandas sociales fueron apoyadas por los católicos sociales. El Estado no pudo sustraerse a las demandas del pueblo que exigía justicia social y a las presiones de los católicos sociales a través de los medios de comunicación. El sacerdote Guillermo Viviani escribía en la *Revista Católica* en 1919 un artículo titulado «La democracia». Allí planteaba que el Estado debe intervenir en las relaciones entre el capital y el trabajo. «Es necesaria la ley. El fin del Estado es promover la prosperidad temporal pública de la nación. Sus leyes, por consiguiente, deben no tan solo dejar hacer o dejar pasar, sino ayudar a hacer» (Stuven, 2009: 74).

A nivel político, la cuestión social desencadenó la discusión acerca de la necesidad de transitar de un Estado oligárquico a un Estado democrático que reconociera a todos sus habitantes como ciudadanos, por ejemplo, a través del derecho a voto. Recordemos que hasta antes de 1874 existía en nuestro país el «voto censitario» y antes de 1935 las mujeres no tenían derecho a voto. En ese año se les permitió el voto en las elecciones municipales y recién en 1952 accedieron al sufragio universal.⁵

El debate en torno a la cuestión social, huelga recordarlo, no solo involucró a los católicos, sino también a liberales como José Victorino Lastarria (1817-1888), Francisco Bilbao (1823-1865) y Santiago Arcos Arlegui (1822-1874), el que fundó la Sociedad de la Igualdad junto a Francisco Bilbao, inspirada en el ideario de la revolución francesa.⁶ Debemos mencionar también en este breve panorama a Malaquías Concha (1859-1921), quien, al separarse del Partido Radical, creó el Partido Demócrata, en el que fomentó, entre otras ideas, la democratización de la vida política mediante el sufragio universal y la educación laica y gratuita. Tuvo muchos adherentes entre obreros y artesanos, los que bajo su amparo promovieron la cuestión social.

5. El 8 de enero de 1949, el presidente Gabriel González Videla concede derechos políticos a las mujeres, las que participan por primera vez en la elección presidencial de 1952.

6. Estos tres políticos chilenos liberales son precursores del debate acerca de la cuestión social, que todavía no se manifestaba con toda su fuerza en su época.

Es evidente que la cuestión social en Chile no solo interesó a los católicos, sino también a los liberales laicistas y a algunos socialistas. No obstante, nos parece que las propuestas y soluciones socialcristianas fueron las que se ubicaron en la línea de un Estado social.

El aporte socialcristiano

No es fácil establecer un hito histórico que marque el comienzo del catolicismo social o socialcristianismo, sin embargo, en líneas generales, entre 1870 y 1920 podemos ubicar su pleno apogeo. Sin desmedro de lo afirmado, se suele mencionar como uno de sus precursores al franciscano, oriundo de Concepción, Antonio Orihuela Moreira, quien según Grez Toso es «el primer revolucionario social de nuestra historia contemporánea. Aunque el ferviente llamado de Orihuela al bajo pueblo no tuvo eco, su mensaje quedaría en el aire, como suele ocurrir con el de un precursor» (Grez Toso, 1995: 12).

Al igual que en Europa, el catolicismo social chileno se caracterizó por la crítica a los movimientos socialistas que amenazaban, según ellos, con promover el resentimiento entre las clases sociales. Así se desprende de la Carta pastoral de monseñor Mariano Casanova, arzobispo de Santiago, promulgada el 18 de septiembre de 1891. Este mismo obispo tuvo una destacada participación en el Concilio Plenario de América Latina realizado en Roma el año 1899, donde uno de los temas principales fue la «cuestión social». Comparte, además, con sus pares europeos la toma de conciencia de que no basta con las obras de caridad para mejorar la situación de los pobres, y la necesidad de que el Estado «tome cartas en el asunto» y supere la visión «pauperista» de la pobreza. El pauperismo estaba muy presente en los círculos católicos. Ejemplo de ello es el sacerdote y primer obispo de Linares Miguel León Prado (1854-1934), quien afirmaba: «Puesto que ha de haber pobres y ricos en el mundo, Jesús enseña a los pobres la resignación en el sufrimiento de su pobreza, a los ricos la moderación en el goce de sus riquezas» (Stuven, 2009: 47). En la misma línea se expresa el arzobispo Mariano Casanova en la *Pastoral sobre la propaganda de doctrinas irreligiosas y antisociales* del 23 de abril de 1893:

Y no está en manos del hombre corregir lo que Dios ha hecho. Dios, como dueño soberano de todo lo que existe, ha repartido la fortuna según su beneplácito y prohíbe atentar contra ella en el séptimo de sus mandamientos. Pero no por eso ha dejado sin compensación la suerte de los pobres. Si no les ha dado bienes de fortuna, les ha dado los medios de adquirir la subsistencia con un trabajo que, si abruma el cuerpo, regocija el alma. Si los pobres tienen menos fortuna, en cambio tienen menos necesidades: los pobres viven

contentos con poco; los ricos viven descontentos con mucho (citado en Grez Toso, 1995: 408).

Uno de los rasgos propios de este naciente movimiento católico fue la creación de organizaciones destinadas a la defensa de los obreros. A instancias del sacerdote Ramón Ángel Jara y de Abdón Cifuentes, en 1878 se creó el primer Círculo Católico de Obreros de Santiago y posteriormente en otras ciudades del país. En 1885 se fundó la Sociedad de Obreros San José, impulsada por el sacerdote Hilario Fernández y por el en ese entonces vicario general del arzobispado de Santiago, Joaquín Larraín Gendarillas.

Fueron muchos los sacerdotes que influyeron en los jóvenes católicos de la época. Varios de ellos se habían formado en Europa a fines del siglo XIX y a comienzos del XX, donde se empaparon de las ideas socialcristianas. Entre ellos se cuentan Fernando Vives Solar, Guillermo Viviani, Óscar Larson, Martín Rücker y Jorge Fernández Pradel. Estos formaron parte activa de los Círculos de Estudios, los que influyeron notoriamente en los jóvenes católicos de la generación de 1930. Aparte de los Círculos de Estudios, se creó la Acción Católica y la Liga Social (Anec). Esta última, fundada por el padre Vives en 1932, fue un centro de espiritualidad y acción social, que tenía por objetivo difundir la doctrina social de la Iglesia, básicamente a partir de los principios de la *Quadragesimo anno*.

En esta constelación de sacerdotes destacan el obispo Manuel Larraín y el sacerdote Alberto Hurtado, cuyas iniciativas, al igual que las de sus pares europeos, no se limitaron a obras de caridad. Cada uno a su manera exigió profundas reformas sociales al Estado para combatir la pobreza y marginalidad, tanto en la ciudad como en el campo. Veamos.

Monseñor Manuel Larraín

Manuel Larraín (1900-1966) es uno de los más destacados representantes del catolicismo social chileno. El obispo de Talca fue un claro defensor de los campesinos y es considerado uno de los iniciadores de la reforma agraria al ceder y parcelar las tierras familiares entre sus trabajadores en la zona del Maule a fines de los años sesenta. En su opúsculo *La Iglesia ante el problema social*, publicado en 1942, analiza las causas de los males sociales que afligen al país, como la pobreza y la injusticia. El capitalismo aparece como uno de los causantes, pero el comunismo, según él, no es la solución para los obreros o campesinos. La solución no está en Marx, por el contrario, nos dice el obispo, y apela a las reformas sociales mediante la intervención del Estado:

La concepción individualista de la sociedad, las horribles desigualdades en la repartición de los bienes, el olvido de las leyes morales en el campo de la economía, la ignorancia cuando no el desprecio de la eminente dignidad humana, fueron creando un mundo sin justicia y sin amor. De ahí la lucha social que hoy tiñe con arreboles de sangre la aurora de esta época. [...] La Iglesia no es ni estatólatra que hace del Estado un dios con derecho ilimitado de intervención ni tampoco rechaza el justo y moderado intervencionismo. Entre los dos extremos, la Iglesia fija dónde está la razón. Es falso decir que el Estado debe encargarse de todo, como es también falso afirmar que el Estado solo debe ser un mero guardián de los contratos. El objeto natural de su intervención es ayudar a los miembros del cuerpo social y no destruirlos o absorberlos. La autoridad pública debe dirigir, vigilar, estimular o contener según lo pidan las circunstancias o la necesidad lo exija (Larraín, 1942: 10).

Monseñor Larraín está claramente apelando al principio de subsidiariedad, principio que también se debería aplicar en la economía: «Un principio más noble que el de la libre concurrencia ha de regir el orden económico y este ha de ser el principio de la justicia social que ha de regular toda la vida social de los pueblos y el principio de la caridad social que ha de ser como el alma de este orden» (Larraín, 1942: 43-44).

Alberto Hurtado S.J.

La figura del padre Alberto Hurtado (1901-1952), primer santo chileno, es lo suficientemente conocida.⁷ Sus obras, como el Hogar de Cristo, creado en octubre de 1944, o la revista *Mensaje*, fundada en 1951 como una forma de promover y difundir la doctrina social de la Iglesia, hablan por sí mismas. En su libro *Humanismo social*, Alberto Hurtado (1947) afirma que «acabar con la miseria es imposible, pero luchar contra ella es deber sagrado» (Hurtado, 2013: 171). Si bien es cierto, fundó muchas obras de caridad, estaba consciente de que no bastaba con ello y se requería de profundas reformas sociales de parte del Estado: «Hemos de desear un orden social cristiano. Un Estado es cristiano no solo cuando establece el nombre de Dios en sus juramentos, sino cuando el sentido del Evangelio domina su espíritu. Colaborar a un orden social así concebido es realizar la mayor obra de caridad social» (Hurtado, 2013: 171). Sus acciones, mensajes, libros y charlas le granjearon la sospecha de los católicos conservadores que veían en él a un «sindicalista» con «ideas avanzadas en el plano social» y simpatizante de las causas obreras. En efecto, su preocupación por la cuestión obrera fue permanen-

7. Véanse Lavín (1978), Magnet (2018), Fernández y Roblero (2018) y Thayer Ojeda (2000).

te. Promovió la sindicalización como un modo de defenderse de los abusos de los patronos y como mejora de sus condiciones de vida, fundando la Asociación Sindical Chilena (Asich). Las presiones de los católicos conservadores lo llevaron a renunciar al cargo de asesor de la Juventud Católica, aunque fue monseñor Augusto Salinas Fuenzalida, el obispo auxiliar de Santiago, quien lo conminó a renunciar a la asesoría de la Acción Católica.

El Partido Conservador criticaba la postura de Alberto Hurtado al interpretarla como un apoyo a la naciente Falange (fundada en 1938), pues si un católico no estaba con el partido, estaba en contra del partido. Según William Thayer Arteaga, especialista en la vida de Hurtado, este siempre tuvo el cuidado de no inmiscuirse en las disputas de los partidos y, contrario a lo que se piensa, nunca se vinculó con la Falange Nacional. El mismo Alberto Hurtado en más de una ocasión desmintió los rumores. Esto no significaba que no tuviera una visión de la política y del rol de los cristianos en la sociedad.

En el mencionado *Humanismo social*, obra que es reflejo de sus enseñanzas y pensamiento social, responde indirectamente a los sectores más conservadores que a su juicio tienen una visión reducida de la política: «La política mira al bien común, está destinada a crear las instituciones de justicia social que traen el bien general» (Hurtado, 2013: 169), es decir, la política tiene una función social y una labor directiva, son los políticos los que deben dar ejemplo de moralidad privada y pública, de honradez, de sobriedad de vida, de trabajo, y consagración al bienestar social; que el país vea que sus políticos no buscan intereses personales, sino los de la nación y que ponen todas sus energías para dar bienestar no a un grupo, sino a la masa de sus conciudadanos; que si no se obtiene todo lo que se desea es porque la pobreza de la nación, la falta de medios humanos y técnicos no permiten llegar más lejos. Eso convence.

Como es común al socialcristianismo, Alberto Hurtado rechaza sin ambages la solución marxista a la miseria:

Las revoluciones más que con fusiles se combaten con una justa renovación. En un país de gente contenta no se concibe el comunismo. La mejor manera de acabar con las huelgas es acabar con la miseria y con los prejuicios que mantienen el clima de agitación social [...]. Más eficaz que la victoria por la violencia es la victoria por el convencimiento de la razón. Por la razón primero; la fuerza viene después en nuestro escudo (Hurtado, 2013: 171).

Sin embargo, este joven y carismático sacerdote no se queda en la crítica la marxismo y comunismo, también critica al capitalismo:

El capitalismo tal y como ha vivido hasta ahora no puede ser una solución admisible para el católico. Los juicios de los papas y prelados constituyen un verdadero plebiscito que los condena. Los católicos, por tanto, han de buscar otro régimen que evite esos errores de injusticia o han de depurarlo de sus vicios. Si el capitalismo quiere sobrevivir debe evitar la concentración de poder con su consiguiente deshumanización; debe terminar con el dominio del trabajo, que es inmensamente más noble, es algo humano-divino a pesar de las humildes apariencias (Hurtado, 2004: 173).

Sus planteamientos sobre la realidad económica y social estaban lejos de ser mensajes de buena voluntad fundados en una visión romántica de la sociedad. Por el contrario, apelaba a la cooperación entre los diferentes estamentos de la sociedad:

Es necesaria la cooperación inteligente de los técnicos que estudien el conjunto económico-social del momento que vive el país y proponga medidas eficaces. Ha llegado la hora en que nuestra acción económico-social debe cesar de contentarse con repetir consignas generales sacadas de las encíclicas de los pontífices y proponer soluciones bien estudiadas de aplicación inmediata en el campo económico-social. Tengo la íntima convicción de que si los católicos proponen un plan bien estudiado que mire al bien común, encontrará el apoyo de buenas voluntades que existen en todos los campos y se convertirá este plan en realidad.⁸

Para decirlo metafóricamente, los socialcristianos se sacaron el elegante terno de meros observadores de la realidad social y económica, y se pusieron el overol de obrero, trabajando en pos de reformas sociales que favorecieran a la clase trabajadora y de la promulgación de leyes que garantizaran ciertos derechos laborales.

El aporte de los católicos laicos

Son muchos los laicos católicos que podríamos mencionar en este apartado y que contribuyeron a la formación de un Estado menos liberal y más social. En líneas generales, el «conservadurismo» chileno mostraba dos claras tendencias. Unos planteaban la necesidad de llevar a la práctica la doctrina social, es decir, que sus principios se tradujeran en acciones concretas y en sacar el catolicismo a las calles (procesiones, devoción a Cristo Rey, semanas sociales, etcétera). La otra tendencia interpretaba la doctrina solo como una serie de principios orientadores,

8. Conferencia del Padre Hurtado en la Concentración Nacional de Dirigentes del Apostolado económico-social, enero de 1950, Cochabamba, Bolivia. Disponible en <https://tipg.link/OdVv>.

nada más. Al primer grupo pertenece la llamada generación de los 30, laicos provenientes de diferentes ambientes socioeconómicos, que destacaron en el mundo de la cultura, la ciencia y la política. Entre ellos están Eduardo Frei Montalva, Bernardo Leighton, Ignacio Palma, Radomiro Tomic, entre otros.

Por razones de espacio solo nos concentraremos en uno de sus precursores: Juan Enrique Concha Subercaseaux (1876–1931). Al interior de los laicos católicos destaca la figura de Concha Subercaseaux, que perteneció al Partido Conservador y llegó a ser presidente de su junta ejecutiva en 1923. Fue diputado entre 1906 y 1909 por Rancagua, senador entre 1915 y 1921 por Santiago y entre 1921 y 1927 por O'Higgins. Fue, además, alcalde de Santiago. Aparte de político, fue profesor de Economía Social en la Universidad Católica (desde 1901 a 1920), promovió el cooperativismo, creando las cooperativas de alimentos para cubrir las necesidades de los sectores populares. También colaboró en los talleres de San Vicente de Paul. Fundó el Patronato de Santa Filomena, dedicándole treinta años a la presidencia y al directorio. Con su fortuna personal construyó la capilla para el patronato y realizó aportes a esa obra. Con su patrimonio financió la creación de la Población León XIII, quizás la máxima expresión de su socialcristianismo e iniciativa pionera de las poblaciones obreras.

Perteneciente a la aristocracia criolla, el título de su memoria para optar al grado de licenciado en leyes fue *Cuestiones obreras*, la que, muy influida por la *Rerum novarum*, va más allá de la lectura minimalista hecha de la encíclica hasta el momento por los católicos conservadores. Para Grez Toso, esta memoria «puede ser considerada como el verdadero punto de partida para la creación de una corriente de pensamiento socialcristiano en Chile» (1995: 32). En ella critica al socialismo y al liberalismo económico y apela a la participación del Estado para la solución de los problemas sociales:

¿Se puede decir que hay una «cuestión social»? Creemos que empieza a nacer y que es momento de pensar atacarla en su cuna, antes que tome mayores proporciones. Decir que no existe es engañarse voluntariamente, es alucinarse como se alucinan los parientes de un enfermo que no quieren ver el cáncer que consume la existencia del ser querido. Pero el mal no ha llegado aquí como planta exótica, traída por las doctrinas de Karl Marx y, por ejemplo, de los socialistas en acción, ni reconoce como única causa la corrupción del pueblo (Monreal, 2009: 36).

A mayor abundancia:

Existe en el mundo un estado de desconcierto social, que consiste en la constitución antagónica de los dos elementos sociales de la producción de

la riqueza, capitalistas y trabajadores: estos ven en aquellos sus opresores económicos, y los primeros ven en los segundos a reivindicadores injustos de supuestos derechos violados y a desorganizadores del orden natural de la producción económica (Cruzat y Tironi, 1987: 5).

Concha postula que la libertad económica debe ser regulada y que los pobres, los niños, las mujeres y los más desvalidos deben estar protegidos por las leyes, es decir, el Estado no puede obviar o desentenderse del rol que le cabe en la solución de los problemas sociales. Pero no toda la responsabilidad recae sobre él, las corporaciones e instituciones de beneficencia se deben sumar a los esfuerzos del Estado. Esta obra fue precursora en muchas de las reformas sociales que el Estado, apremiado por la situación obrera, aplicará años más tarde.

Según Concha, considerando que la clase obrera «que se aísla, que se pertrecha de ideas para resistir a la clase rica» influenciada por el socialismo, se caracteriza por el egoísmo y la envidia, por el resentimiento en contra de los ricos, el descontento, la falta de resignación y el rechazo al trato paternal de los ricos; y que las clases dirigentes se caracterizan por la falta de caridad, por el materialismo y el individualismo capitalista, la cuestión social tiene un carácter moral, y por extensión, religioso. Sin embargo, sus críticas al *laissez faire* y sus propuestas sociales eran consideradas demasiado avanzadas en el seno del Partido Conservador y en parte de la jerarquía de la Iglesia católica.

Durante su periodo parlamentario se destacó por su preocupación por la clase trabajadora y la «cuestión social». Gran parte de las leyes sociales promulgadas en esos años se debieron a su inspiración e iniciativa, como las primeras leyes del trabajo, entre las que destaca la Ley del Descanso Dominical. Como diputado y senador siempre defendió que la ley debía proteger a los más débiles, como expresión de la justicia y equidad. De ese modo la ley aportaría a la armonía social.

Los jóvenes falangistas

Los jóvenes falangistas, antiguos miembros de la Juventud Conservadora, contribuyeron a la formación de un Estado presocial. ¿Por qué se separaron del Partido Conservador? Estos jóvenes trataron de infundir en el partido una impronta más social, basados en la doctrina social de la Iglesia, en las encíclicas *Rerum novarum* y *Quadragesimo anno* y el pensamiento de Jacques Maritain. Estas ideas «progresistas» tanto en lo político como en lo económico y en lo social generaron conflictos al interior del partido, el que, más allá de las obras de caridad, no mostraba indicios de apoyar o proponer reformas sociales o leyes laborales a favor de los trabajadores que implicaran la intervención del Estado, pese a que en la convención del partido en 1895 se abordó claramente la «cuestión social».

Muy lentamente los católicos conservadores irán asumiendo que el pobre no solo es merecedor de la caridad cristiana, sino también de algunos derechos. Las diferencias entre los jóvenes y los «viejos» del partido se agudizaron cuando la colectividad levantó la candidatura presidencial de Gustavo Ross para las elecciones de 1938, y que fue resistida entre los jóvenes conservadores.

Este proceso gatilló la salida del partido conservador y se creó la Falange Nacional como partido político en 1938. Recordemos que años antes estos mismos jóvenes habían preguntado al Vaticano sobre la libertad en política. Recibieron como respuesta la llamada Carta Pacelli, enviada en 1934 por el cardenal Eugenio Pacelli (futuro Pío XII). La misiva del secretario de Estado del Vaticano reorientaba la acción política de los católicos chilenos. Aclaraba que la Iglesia no tenía partido político que la representara ante las instituciones estatales chilenas, por lo tanto, ningún partido político chileno podía arrogarse el derecho de representarla y, en consecuencia, cada católico podía votar por quien deseara, siempre y cuando el candidato respetara los principios de la Iglesia católica. Aclaraba, sin embargo, que la inexistencia de un partido que representara a la Iglesia no significaba que el católico podía militar en cualquier partido.

A este grupo de jóvenes falangistas pertenecieron entre otros Eduardo Frei Montalva, Alejandro Silva Bascuñán, Bernardo Leighton, Manuel Garretón, Ricardo Boizard, Radomiro Tomic, Edmundo Pérez Zujovic, Ignacio Palma Vicuña, Rafael Agustín Gumucio y Luis Scherz García. En la Declaración de Principios y Estatutos del recién formado partido político se lee: «[Somos] un movimiento político que lucha por instaurar en Chile una democracia verdaderamente humana, en que imperen la libertad y la justicia. Para realizar este fin da expresión popular a una política de inspiración cristiana».⁹ Sus tres grandes principios eran: «1) Sujeción de la vida social, así pública como privada, a los valores morales del cristianismo; 2) Dignidad de la persona humana: respeto de sus libertades y derechos naturales y justa valorización de su trabajo y; 3) Concepción del bien común como fin específico de la sociedad política».¹⁰ Proclamaban, además:

Su fe en la democracia como el régimen político que asegura a todos los hombres el respeto de los derechos naturales y su participación en el Gobierno del Estado. Rechaza toda dictadura. Condena la tiranía y cualquier especie de totalitarismo. Propicia el perfeccionamiento de nuestras instituciones democráticas, para incorporar ampliamente a todo el pueblo al ejercicio del poder político, robustecer las organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado

9. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 3, disponible en <https://tipg.link/Odl4>.

10. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 3.

y asegurar la autoridad de los gobernantes, hacer efectiva su responsabilidad y someter sus actos a control jurídico eficaz.¹¹

En el ámbito económico plantean el rechazo del régimen capitalista caracterizado por la «acumulación de los medios de producción en una minoría que subordina el trabajo humano a fines de lucro y ejerce el total predominio del proceso económico, manteniendo a los trabajadores en una servidumbre moral y económica».¹² Agrega la declaración:

Lucha por la substitución del capitalismo, individualista estatal, por una economía humana, que debe ser organizada teniendo como fin la satisfacción de las necesidades integrales del hombre, para lo cual ha de reunir por lo menos las siguientes direcciones esenciales: 1) ordenación y regulación de la producción por las necesidades esenciales del consumo; 2) subordinación del interés de lucro al deber moral; 3) primacía del trabajo y subordinación a este del capital; y 4) amplio acceso de los trabajadores a la gestión, beneficio y propiedad de las empresas.¹³

Se advierte en esta declaración cómo claramente se alejan del Estado liberal imperante en Chile, pero tampoco ceden a la tentación de un Estado socialista o de bienestar: «Rechaza también las soluciones de fundamentación marxista, que se proponen reemplazar, aun a pretexto de hacerlo temporalmente, la dictadura del capital por la dictadura del Estado, concentrando en este los medios de producción, sin liberar a los trabajadores ni alterar en lo substancial el espíritu del régimen existente en lo que respecta al desarrollo integral de la persona humana».¹⁴

Según Sofía Correa, «lo específico del socialcristianismo no fue la sensibilidad social, sino la opción por el corporativismo» (2009: 169). Sin desconocer este aspecto, creemos que lo propio del socialcristianismo es haber roto con la mentalidad asistencialista y paternalista muy arraigada hasta ese momento, haber ido más más allá del pauperismo y de la caridad social, haber tomado conciencia de la necesidad de cambios estructurales profundos en la sociedad que requerían de la intervención del Estado.

En el plano académico, dos revistas fueron claves en la transmisión del pensamiento socialcristiano. Una de ellas, *Estudios*, fundada en 1932 por el padre Vives y, desde 1934 hasta su fin en 1956, dirigida por Jaime Eyzaguirre, fue el

11. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 4.

12. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 4.

13. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 5.

14. *Declaración de principios y estatuto de la Falange Nacional*, 1954, página 4.

gran medio para difundir las ideas del catolicismo social, aunque paradójicamente para algunos en la época dicha revista representaba a la derecha tradicional y conservadora. Sin embargo, la revista publicaba artículos en los que se fustigaba a los «patrones», como los de Emilio Tagle: «Yo diría a muchos patrones que antes de ocupar su dinero en gastos superfluos o en obras de beneficencia y caridad, atendieran primero a las necesidades de sus trabajadores [...]. No puede ser la caridad-limosna la que remedie situaciones producidas por un olvido de los deberes de la justicia» (Tagle, 1937: 56).

La otra revista, *Dilemas*, fundada por Mario Góngora, Armando Roa, Juan de Dios Vial Larraín entre otros, tuvo un carácter más académico que su antecesora, y se publicó en la década de los sesenta y setenta.

Mas allá de las diversas tendencias al interior del socialcristianismo chileno hubo una mirada común con respecto a la responsabilidad del católico en la sociedad, al rol del Estado, y en la crítica al liberalismo y al marxismo.

Independiente de quienes postulaban que era la política la palanca del cambio social o quienes optaban más bien por el trabajo apostólico y social, como los llamados *ligueros*,¹⁵ la solidaridad y la subsidiariedad fueron enarboladas como principios sociales fundamentales. La «apoliticidad» de los «ligueros» en caso alguno implicaba desentenderse de la cuestión social, por el contrario. Para el mundo rural proponían, por ejemplo, la necesidad de una reforma agraria, promovían la sindicalización campesina y la creación de corporaciones integradas por obreros y patrones.

En consecuencia, los socialcristianos proponen y promueven un Estado social y una economía social o «humanismo económico» que superen el liberalismo económico y el estatismo marxista. Jaime Eyzaguirre y Mario Góngora, quienes habían participado en la Liga Social, postulaban la necesidad de una «economía comunitaria», la cual exigía una clara intervención del Estado en la vida económica. Pero el fin último de las reformas sociales con una clara participación del Estado apuntaba más allá de la política. A fin de cuentas, para el socialcristianismo, el Evangelio debía estar presente en las estructuras sociales, políticas y económicas, tendiente a la realización de una sociedad vitalmente cristiana, para decirlo en palabras de Maritain, que condujera a una nueva cristiandad: «Creemos que el ideal histórico de una nueva cristiandad, de un nuevo régimen temporal cristiano, aun fundándose en los mismos principios (de aplicación analógica) que el de la cristiandad medieval, implica una concepción profano-cristiana y no sacro-cristiana de lo temporal» (Maritain, 1966: 125).

15. Se les llamó *ligueros* al grupo de jóvenes pertenecientes al centro de formación espiritual y de acción social llamado Liga Social, fundada el año 1932 por el padre Vives.

Capítulo 7

La experiencia histórica en los últimos sesenta años

Al principio de este libro afirmamos que en Chile no hemos tenido un Estado social, al menos como ha sido definido acá, lo cual no significa desconocer las aproximaciones o los intentos de diferentes gobiernos en esa dirección. Aclaremos esta aparente paradoja. Debemos distinguir dos diferentes planos: el teórico y el práctico, o sea, el nivel de las declaraciones, la elaboración de políticas públicas y leyes sociales, y el nivel de concreción, cumplimiento y eficiencia de dichas políticas. En este contexto, y como ya lo hemos señalado, se encuentran en los diferentes gobiernos declaraciones, principios y políticas públicas en la línea de un Estado social, pero, del mismo modo, es posible afirmar que la falta de concreción, la ineficiencia de la acción estatal o el incumplimiento de sus políticas públicas, lo convierte en un Estado social solo a nivel declarativo. Así como Aristóteles afirmaba que el movimiento se prueba caminando, el Estado social se prueba en la *praxis*. No basta con los inflamados discursos o declaraciones de buena voluntad. Si no se puede llevar a la práctica, no pasan de ser meras promesas.

La «revolución en libertad» de Eduardo Frei Montalva

Bajo el lema «Rvolución en libertad»¹ el gobierno de Frei Montalva (1964-1970)² intentó aproximarse a un Estado social. Pese una serie de logros indiscutibles en esta dirección, fracasó en su intento, entre otras cosas, por falta de tiempo, pues la complejidad y magnitud de las reformas requerían al menos de dos gobiernos

1. Esta consigna no significaba un cambio radical, en el sentido marxista, sino una pacífica reestructuración fundamental de la sociedad, dentro de la «legalidad democrática», como dice el programa de gobierno.

2. Frei Montalva, representante del Partido Demócrata Cristiano, obtuvo el 55,7 % de los votos. Venció a Salvador Allende, representante de la izquierda, y a Julio Durán, candidato de la derecha. Sobre su gobierno, véanse Fleet (1988: 263 y ss.) y Grayson (1968).

democratacristianos, pero también por no poder superar los lastres paternalistas y asistencialistas muy en boga en aquella época. Frei Montalva era consciente de este problema, como lo deja entrever en su programa de gobierno, donde se señala que en algunos países de América Latina «los organismos de planificación perpetúan el esquema paternalista del Estado tradicional».

Frei se propuso implementar reformas estructurales, junto con un

cambio rápido y organizado de las instituciones actuales, de la estructura social y económica de Chile para alcanzar, en un periodo lo más corto posible, un nivel de vida mejor para todos los chilenos [...] dentro de un proceso continuo de democratización del régimen político, social y económico, que requería de dirigentes políticos, técnicos o funcionarios con moderno sentido social (Programa de Gobierno).

Dicho metafóricamente, en su gobierno hubo mucha solidaridad y poca subsidiariedad. Los objetivos principales de su gobierno fueron acelerar el lento crecimiento económico; disminuir la crónica inflación; aminorar la dependencia del exterior; eliminar las anquilosadas estructuras políticas, promoviendo la participación de gran parte de la población en las decisiones políticas, tanto a nivel comunal como nacional; reformar el sistema de educación para facilitar la entrada a la enseñanza pública básica y posibilitar el acceso a la universidad a quienes tengan los méritos académicos; construir más viviendas sociales en el lapso de seis años, lograr la «chilenización» del cobre y el aumento de la producción.

En el ámbito social, se alcanzaron importantes adelantos, como la organización de los campesinos, la creación de centros de madres y vecinos, la incorporación a la vida ciudadana de los estratos más bajos, la expansión de la cobertura de salud, la construcción de escuelas y viviendas, y la reducción del analfabetismo. El gobierno acentuó la necesidad de profundas reformas sociales, uno de sus primeros objetivos fue la superación de la marginalidad a través de la creación de la Consejería Nacional de la Promoción Popular. En su programa se lee:

En el campo económico y social, el propósito fundamental del gobierno de Frei será la promulgación y el cumplimiento de un Plan Nacional de Desarrollo. Esta determinación de abordar en forma coordinada e integral los problemas económicos va unida a la resolución de aplicar un trato social justo, que alcance especialmente a los sectores más oprimidos de nuestra sociedad.³

3. Citado en *El gobierno nacional y popular. Programa de Gobierno de Frei*, página 20.

Bajo el lema «promoción popular»,⁴ los sectores populares fueron organizados e incorporados a la sociedad, mejoró su calidad de vida con la instalación de agua potable, electricidad, mejoramiento del sistema de salud, edificación de establecimientos educacionales y jardines infantiles, y construcción de viviendas sociales. Su realización se inscribía bajo la idea de una «sociedad comunitaria», en la que la solidaridad fue considerada como un principio fundamental. En el ámbito económico su gobierno aspiró a desarrollar un sistema más allá del marxismo y del capitalismo. La estrategia económica de Frei consistió en el llamado «desarrollo hacia adentro», conocido también como el modelo de la Cepal.⁵ Si bien es cierto que esta transformación económica produjo cambios y progreso social, no pudo revertir el proceso de marginalización.⁶ En líneas generales, su sistema económico estuvo marcado por un tibio mercado, mucho proteccionismo, precios fijos y, en lo social, por un fuerte paternalismo y asistencialismo. Faltó el incentivo a la producción, pues el énfasis estaba puesto en la distribución. El juicio de Ludwig Erhard sobre la economía chilena en 1969 ante la Cámara Chileno-Alemana de Comercio e Industria fue categórico; se necesitaba el «desarrollamiento de una economía de libre empresa», pues no puede haber prestaciones sociales si no existe productividad. Erhard recomendó la apertura al exterior y el uso del *know how*:

No me es fácil dar aquí mis impresiones sobre la economía chilena, pues no creo tener que subrayar expresamente que el sistema que se aplica en vuestro país no está de acuerdo con mis conceptos políticos económicos. Estos se dirigen fundamentalmente hacia el gobierno de una economía de libre empresa, no como su fin último, ni para otorgar privilegios a cierta clase social o profesional, sino que arrancan del firme convencimiento de que una economía dirigida por empresarios libres y responsables orgánicamente comprometidos con el perfeccionamiento del sistema produce mejores resultados y con ello presta asimismo mejores servicios sociales que cualquier forma de economía estatal [...]. Nunca he negado que el Estado tiene tareas que cumplir, pero estas comienzan claramente en el límite en donde el ciudadano en forma individual no las puede realizar competentemente. Pienso en aspectos tales

4. El término «popular» aludía los sectores más bajos de la población, mientras que la expresión «promoción popular» indicaba, por un lado, integrar a los sectores marginales a la sociedad y, por otro, movilizar las fuerzas estatales en beneficio de los pobres.

5. Véanse Hoffmann (1970: 189 y ss.) y Stecher (1976: 37 y ss.).

como la instrucción y educación, la ciencia y la formación cultural, la salud pública y otras. Allí radica el campo de acción del Estado.⁶

Lamentablemente, las propuestas de Erhard llegaron muy tarde, pues solo quedaba poco menos de un año de gobierno.

La familia ocupó un rol central en este gobierno:

El gobierno de Frei, considerando que la familia es la célula básica de la sociedad, no escatimará ningún medio para fortalecer sus vínculos [...]. Se reconocerá como principio fundamental el derecho familiar a la vivienda y, en seguida, a la educación, a la economía y a la seguridad social. Para que la familia cumpla su misión se necesita justicia social y que se den satisfacción a los problemas de índole material y de orden cultural y espiritual.⁷

De este párrafo se coligen los dos principios claves de un Estado social: la subsidiariedad y la solidaridad. No nos cabe duda de que el gobierno de Frei Montalva avanzó hacia un Estado social, sin embargo, no fue suficiente. El mismo Maritain, quien conocía a Eduardo Frei, tuvo sus dudas. En su obra *El campesino del Garona* (1967) escribía:

Permitaseme añadir hoy que, hasta el presente —y a pesar (o a causa) de la entrada en escena, en varios países, de partidos políticos llamados «cristianos» (la mayor parte de los cuales eran, sobre todo, unas combinaciones electorales)—, la esperanza en el advenimiento de una *política cristiana* [...] se ha visto completamente frustrada; no conozco más que una «revolución cristiana» auténtica, que es la que el presidente Eduardo Frei intenta en este momento en Chile, y no es seguro que triunfe (Maritain, 1967: 52-53).

La revolución con «sabor a empanadas y vino tinto» de Salvador Allende

Representando a una coalición de partidos de izquierda de inspiración marxista llamada Unidad Popular,⁸ Salvador Allende —quien ya se había presentado como candidato en los años 1952, 1958 y 1964— fue elegido en 1970 presidente

6. Discurso de Ludwig Erhard ante la Cámara Chilena-Alemana de Comercio el 2 de mayo de 1969 en Santiago de Chile.

7. Programa de Gobierno de Eduardo Frei Montalva, página 42.

8. La Unidad Popular estaba compuesta de los siguientes partidos: Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Radical, Partido Social Demócrata, Movimiento de Acción Popular Unitaria, Partido MAPU Obrero y Campesino, Izquierda Cristiana y Acción Popular Independiente.

en segunda vuelta.⁹ El objetivo principal de la Unidad Popular fue la fundación de un nuevo Chile, vale decir, en el lenguaje de Allende, un país anticapitalista, antiimperialista y antioligárquico. Bajo la consigna de «La vía chilena al socialismo»,¹⁰ la Unidad Popular se propuso instaurar una sociedad marxista, cuyos modelos eran la Unión Soviética y Cuba. Este proyecto refundacional y partisano, muy ajeno a la idiosincrasia de los chilenos, aspiraba a un Estado de bienestar de carácter totalitario, muy lejos de un Estado social. Ni en lo político ni en lo social ni en lo económico el gobierno de Allende se aproximó a un Estado social.

Aunque Allende en su campaña presidencial, en diferentes entrevistas y declaraciones, afirmó la complementariedad entre socialismo y democracia, el respeto por los valores democráticos y un camino hacia el socialismo con pluralismo y libertad, desde el comienzo hubo claros signos de una creciente concentración del poder en manos del Estado. A juzgar por los hechos, dichas declaraciones no fueron más que una maniobra táctica, como se desprende de la entrevista que le hiciera Regis Debray.¹¹ No se debe olvidar que el partido socialista había decretado en el Congreso de Chillán, en 1967, que la violencia revolucionaria (Jobet, 1971: 130) era la única e inevitable forma de llegar al poder, al igual que el partido co-

9. Venció a Radomiro Tomic, demócratacristiano, y a Jorge Alessandri, representante de la derecha. Dado que ninguno de los tres candidatos obtuvo la mayoría absoluta, debió el Congreso, según la Constitución de 1925, elegir al nuevo presidente. Esta responsabilidad recayó sobre los 75 diputados demócratascristianos, pues ni la izquierda ni la derecha tenían el número necesario de votos para elegir a su representante. El Partido Demócrata Cristiano declaró que apoyaría a Salvador Allende solo bajo la condición de que este respetara la Constitución y también los derechos democráticos fundamentales. Para alcanzar esta meta, le exigió a Allende que firmara un acta de garantías constitucionales, por lo que fue elegido presidente del país el 24 de octubre de 1970 con 153 votos a favor, 33 en contra y 7 abstenciones. De este modo, se convirtió en el primer presidente marxista de Chile, asumiendo su cargo el 3 de noviembre de 1970.

10. Sobre el gobierno de Allende existe abundante literatura. Véanse, entre otros, Daniel Mansuy, *Salvador Allende: La izquierda chilena y la Unidad Popular*; Alfredo Sepúlveda, *La Unidad Popular*; Patricio Aylwin, *La experiencia política de la Unidad Popular*; Mario Garcés, *La Unidad Popular y la Revolución en Chile*; Joaquín Fermandois, *La revolución inconclusa*; Dieter Nohlen, *Chile. Das sozialistische Experiment*; Genaro Arriagada, *De la vía chilena a la insurreccional*; Régis Debray, *Salvador Allende. Der chilenische Weg*; Pablo Barahona y otros, *Mil días, mil por ciento*; Álvaro Bardón, *Una experiencia fallida*.

11. Frente a la pregunta del periodista francés acerca de si la firma de las garantías constitucionales era absolutamente necesaria e imprescindible, Allende responde: «Sí, por eso lo hicimos. Sigo convencido de que fue lo correcto producir ese estatuto de garantías [...]. Ubícate en el período en que se produjo ese estatuto y lo medirás como una necesidad táctica [...]. En ese momento lo importante era tomar el poder».

munista, el otro pilar de la Unidad Popular, que declaró, en 1964, que tanto la vía armada como la pacífica eran legítimas para acceder al poder (Corvalán, 1964: 24). La extrema izquierda, como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), rechazó categóricamente la vía democrática.

A los pocos meses de elegido Allende, el país se hundía en el caos. Huelgas, colas, protestas callejeras, ataques y atentados con bombas eran pan de cada día. Bajo la euforia de las primeras semanas de gobierno, fueron tomadas varias medidas cuyo objetivo fue aliviar los principales problemas de los sectores más desposeídos de la población. En consecuencia, se congelaron muchos precios, hubo repartición de alimentos básicos a precios muy bajos, salud gratuita, aumento de los ingresos, acceso gratis a la educación básica, media y universitaria y el suministro de agua potable fue mejorado. Sin embargo, pese a estas masivas medidas socioeconómicas, los problemas sociales no fueron solucionados. Por el contrario, después de dos años la economía había colapsado, lo que produjo un fracaso en la política social.

En el ámbito económico se partió de fojas cero. El programa económico de la Unidad Popular tuvo como elemento central la crítica al capitalismo, condenado por explotador de los proletarios, y, por ende, incapaz de solucionar los problemas de la población. Consecuentes con esta visión ideológica, fueron rechazadas las medidas reformistas del gobierno anterior. El objetivo principal fue la transformación de la estructura económica y el fin del monopolio del capital, tanto en el interior como en el exterior, para comenzar con la implementación de una economía centralmente planificada. Como consecuencia de las estatizaciones, el gobierno controló el comercio interno y externo, las materias primas, el sistema financiero, los medios de comunicación social, las universidades, el servicio público, el sector agrícola y las empresas. Una inflación galopante de 254 % en 1972 y 606 % en 1973 fue un claro síntoma de una producción estancada y una equivocada política monetaria (Cieplan, 1985: 217). A juzgar por los datos, el gobierno de Allende estuvo lejos también de un Estado de bienestar.

El 11 de septiembre de 1973 se puso fin al gobierno de Allende mediante un golpe militar.

Una larga pausa autoritaria: La dictadura militar

El golpe de Estado de las Fuerzas Armadas puso fin al caos generalizado del país. Los argumentos principales para dar este paso fueron la necesidad de liberar al país del cáncer marxista y salir del desorden económico, político y social, es decir, fue la *ultima ratio* contra el totalitarismo marxista que llevaba el país al

despeñadero.¹² Muestra palmaria de lo afirmado fue la declaración del Partido Demócrata Cristiano un día después del golpe. Allí se señala que este fue «el resultado del caos económico, institucional, de los violentos actos armados y de la crisis moral a que el derrocado gobierno nos ha conducido, provocando en el pueblo chileno miedo y desesperación» (Sikora, 1989: 77). En el mismo sentido se pronunció Patricio Aylwin, el 17 de diciembre de 1973, al sostener que el gobierno de Allende conducía

a un golpe de Estado, para instaurar en forma violenta una dictadura comunista [...], y que los demócratas cristianos agotaron todas las posibilidades por encontrar una solución democrática [...]. Esos esfuerzos no fueron tomados en serio y el fracaso condujo a la intervención militar, que no fue buscada por las Fuerzas Armadas y que contravenía su total tradición (Dürr y Escher, 1989: 21).

Según la opinión de Aylwin, el pronunciamiento militar fue el inevitable mal menor, y para el expresidente Eduardo Frei Montalva, los militares «salvaron Chile».¹³ Incluso la Iglesia católica —que mediante el cardenal Silva Henríquez había mediado entre el Gobierno y el Congreso para llegar a una solución pacífica de los múltiples conflictos—, si bien no aprobó el golpe, tampoco lo condenó. Según el entonces obispo de Linares Carlos Camus Larenas, «el 11 de septiembre ningún obispo chileno simpatizaba con el gobierno de la Unidad Popular» (Yáñez, 1989: 55) o, para decirlo en palabras del obispo Carlos González, muchos obispos «fueron del 11, pero no del 13» (Yáñez, 1989: 58), pues, según él, en su primera declaración pública, fechada el 13 de septiembre de 1973, los obispos chilenos manifiestan que «la cordura y el patriotismo de los chilenos, unidos a la tradición de democracia y de humanismo de nuestras Fuerzas Armadas, permitirán que Chile pueda volver muy luego a la normalidad institucional, como lo han prometido los mismos integrantes de la Junta de Gobierno y reiniciar su “Camino de progreso en la paz”».

12. Sobre la dictadura militar, véanse: Hermógenes Pérez de Arce, *Historia de la revolución militar chilena*; Heraldo Muñoz, *La sombra del dictador*; Genaro Arriagada, *Por la razón o la fuerza. Chile bajo Pinochet*; Ascanio Cavallo y otros, *La historia oculta del régimen militar*; Carlos Huneeus, *El régimen de Pinochet*; Lothar Bossle (editor), *Rückfahrt zur Demokratie*, Würzburg; Reinhard Friedmann, *Chile unter Pinochet. Das autoritäre Experiment (1973-1990)*; Arturo Fontaine, *Los economistas del presidente Pinochet*.

13. Véase la carta de Frei Montalva a Mariano Rumor. Solo doce dirigentes del Partido Demócrata Cristiano condenaron públicamente el golpe militar.

La Junta Militar¹⁴ se consideró como la salvadora del país de las «garras del marxismo» y se vio a sí misma como un «bastión antimarxista», intentando generar un cambio de mentalidad en las nuevas generaciones de chilenos. La dictadura militar significó un nuevo comienzo en lo político, social y económico, muy lejos de un Estado social. Bajo la premisa de que el éxito económico debería conducir a la estabilidad política, no hubo democracia, económicamente se vivió bajo un sistema de libre mercado y socialmente gran parte de la población vivió en condiciones precarias, sin seguridad o ayuda social, por ejemplo.

En el primer Decreto Ley del 11 de septiembre de 1973 se declaró que permanecerían en el poder todo el tiempo que «las circunstancias así lo requieran», es decir, el tiempo necesario para que las metas económicas, sociales y políticas fuesen alcanzadas. Los decretos 4 y 5, publicados el 18 de noviembre de 1973, anunciaron el estado de excepción y el estado de sitio. Después de las primeras medidas, como la disolución del Congreso, la prohibición de la Central Única de Trabajadores, así como de los partidos políticos, se hizo manifiesto que el país estaba bajo un gobierno autoritario. Ningún atisbo de un Estado social.

La dictadura desarrolló un nuevo modelo económico orientado a la modernización del país, que implicó un total rechazo al anterior. Casi todas las reformas económicas y sociales introducidas por el gobierno de Allende fueron derogadas.¹⁵ Dado que varios de los funcionarios estudiaron en la Universidad de Chicago y fueron discípulos de Milton Friedman, se los denominó «Chicago boys»,¹⁶ y ocu-

14. Compuesta originalmente por el comandante en jefe del Ejército, general Augusto Pinochet, el almirante de la Marina, José Toribio Merino, el comandante de la Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh, y el director general de Carabineros, César Mendoza.

15. Sobre las reformas introducidas por la dictadura militar, véanse Larroulet (editor), *Soluciones privadas a problemas públicos*; Felipe Larraín y Rodrigo Vergara (editores), *La transformación económica de Chile*; Hernán Büchi, *La transformación económica de Chile. El modelo del progreso*.

16. Es ilustrativa la gran cantidad de ministros de Hacienda y Economía. Hacienda: Lorenzo Gotuzzo (1973–1974), Jorge Cauas (1974–1976), Sergio de Castro (1976–1982), Sergio de la Cuadra (1982), Rolf Lüders (1982–1983), Carlos Cáceres (1983–1984), Luis Escobar (1984–1985), Hernán Büchi (1985–1989), Enrique Seguel (1989) y Martín Costabal (1989–1990). Economía: durante el gobierno de la UP fueron ministros: Orlando Millas (1973), José Cademartori (1973) y Rolando González (1973); y durante la dictadura: Fernando Leniz (1973–1975), Sergio de Castro (1975–1976), Pablo Barahona (1976–1978), Roberto Kelly (1978–1979), José Luis Federici (1979–1980), Rolando Ramos (1980–1983), Luis Danús (1983), Rolf Lüders (1983), Manuel Martín (1983), Andrés Passicot (1983–1984), Modesto Collados (1984–1985), Juan Carlos Délano (1985–1987), Manuel Concha (1987–1989), Pablo Barahona (1989) y Pedro Larrondo (1989–1990). Sobre los intersticios del poder en los ministerios de Economía y Hacienda, véase Arturo Fontaine Aldunate, *Los economistas y el presidente Pinochet*.

paron importantes puestos, como la dirección del Banco Central, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Planificación. Ellos tuvieron las manos libres para desarrollar su política monetarista, convirtiendo al país en una especie de campo de experimentación (neo)liberal. Los «Chicago boys» partieron de la base de que el proteccionismo y el intervencionismo en la economía eran ineficientes y que, además, sostenía la competencia extranjera.

La meta del nuevo sistema económico fue poner en marcha, nuevamente y en el plazo más breve posible, los mecanismos contra la inflación, la reducción del aparato estatal y de las emisiones monetarias, una corrección del tipo de cambio, la rápida inserción en la economía mundial a través de un fortalecimiento de las exportaciones, la nivelación del presupuesto, una reducción de la burocracia y del gasto social, la privatización y reprivatización y, por último, la liberalización de los precios y del mercado.¹⁷ La liberalización de los precios, iniciada en octubre de 1974, ocupó un rol central en el nuevo modelo. En sentido estricto se crearon tres áreas de precios: los libres, los informados y los fijos.¹⁸ La privatización y reprivatización de bancos y empresas, encargadas a la Corfo, fue un pilar del nuevo modelo.¹⁹

Desde 1975 hasta principios de 1980 el gobierno aplicó la llamada «terapia de shock», según los postulados de Milton Friedman,²⁰ la que debía garantizar la disminución del déficit de la balanza de pagos y dar estabilidad a los precios. Esto se logró en gran medida, sin embargo, el costo social fue enorme. En 1981 el entonces ministro del Trabajo Miguel Kast logró que el Subsidio Único Familiar (SUF) se extendiera también a los niños pobres cuyos padres no estuvieran en ningún sistema previsional. Este beneficio lo recibían directamente las madres.

Los efectos sociales del ajuste económico fueron devastadores. El Plan Cauas significó, entre otras cosas, el despido de cien mil empleados del sector estatal, lo que correspondía aproximadamente a un 2,5 % del total de la fuerza de trabajo.

17. Para una posición crítica al sistema económico de la dictadura militar, véase Ffrench-Davis (1983).

18. De 3.500 precios controlados bajo el gobierno de Allende, permanecieron solo 33 bajo control del nuevo gobierno, y afectaron a bienes de consumo producidos por monopolios y oligopolios. La primera consecuencia de estas medidas fue una violenta alza de los precios.

19. A mediados de los ochenta empezó una segunda fase de privatizaciones, dirigida por el ministro de Hacienda y posterior candidato presidencial Hernán Büchi. Los defensores de esta segunda fase argumentaron que la venta de estas empresas le significaba al Fisco considerables ingresos.

20. En 1975, pocos meses después de la visita de Milton Friedman a Chile, el gabinete presidencial fue reestructurado. El ministerio de Hacienda fue ocupado por un discípulo de Friedman, Jorge Cauas. Sergio de Castro, otro «Chicago boy», ocupó el Ministerio de Economía.

jo. Además, fueron eliminadas casi todas las subvenciones e implementada una política de disminución del gasto. A través de estas medidas, el gobierno pudo, entre 1976 y 1982, contener la inflación y mostrar un crecimiento económico estable, de manera que se llegó a hablar del «milagro chileno».

Para paliar en parte los efectos negativos de esta política en el área social, el gobierno creó en 1975 el Programa de Empleo Mínimo, el que absorbió alrededor del 5 % de la fuerza laboral. Sus ingresos eran más bajos que el ingreso mínimo y no tenían ninguna opción a la seguridad social. La crisis económica de 1982 produjo un daño económico y social muy grande,²¹ que repercutió también en lo político, dado que el gobierno había basado su éxito principalmente en los logros económicos. Esta crisis mostró claramente que la popularidad del gobierno se sostenía principalmente en el «milagro económico».

En 1982 se debió pagar tributo por esta política. La crisis económica obligó a modificar la estrategia económica.²² La superación de la crisis fue encomendada a una nueva generación de economistas que tomaron una moderada distancia del modelo de Milton Friedman, como fue el caso de Hernán Büchi en Hacienda. A pesar de los éxitos económicos de esta segunda generación de economistas, se mantuvo una fuerte desigualdad, especialmente en la distribución del ingreso, y una considerable pobreza. En 1990 había 5,3 millones de pobres, cifra que representa alrededor del 40 % de la población. El salario mínimo real era menor en 1989 que en 1981. En 1974 la brecha entre ricos y pobres se agrandó, se agravó en la primera mitad del gobierno y fue peor en la segunda mitad, el desempleo duplicó la tasa de desocupación de los años sesenta.

El país estuvo también en este periodo muy lejos de un Estado social, no solo por la falta de un sistema democrático, sin el cual por *default* no puede haber un Estado social, sino, además, por la todavía precaria seguridad social y los índices de pobreza y desigualdad. Dicho con otras palabras, no es posible afirmar que el Estado durante el periodo de la dictadura militar garantizara a los chilenos mantener una calidad de vida digna ante las adversidades de la vida como el desempleo, las enfermedades, los accidentes y la vejez.

«No son treinta pesos, ¡son treinta años!»: Los gobiernos de la Concertación

«No son treinta pesos, son treinta años» fue el grito de guerra que encendió la mecha del llamado Estallido Social. El malestar acumulado por tantos años se

21. Sobre la crisis de 1982-1983, véase Patricio Meller, *Adjustment and equity in Chile*.

22. Véase Marta Salazar, *La «transición» de un gobierno militar a un gobierno civil, representada en la Constitución chilena de 1980*.

esparció como un reguero de pólvora por el país encendiendo los ánimos, con los resultados que ya conocemos. Esta consigna era una crítica velada a los treinta años de un modelo neoliberal del cual la Concertación fue parte. Según Boccardo:

La revuelta social en Chile ha puesto en evidencia el agotamiento social y político de tal modelo neoliberal extremo. Con la consigna «No son treinta pesos, son treinta años», el pueblo chileno copó la agenda nacional e internacional, al quedar en evidencia un hondo hastío acumulado durante décadas. Este malestar puede resumirse en un insostenible nivel de vida, caracterizado por una alta mercantilización de todas las esferas de la vida cotidiana, y en los diversos abusos empresariales que durante los últimos años han venido minando la legitimidad del pacto social, hasta —literalmente— hacerlo estallar (Boccardo, 2020: 6-7).

Carlos Peña sostiene que el malestar ciudadano que originaron los «acontecimientos de octubre», como él los llama, se debió al rápido proceso de modernización capitalista. Es decir, obedeció al malestar propio que presenta este proceso, es decir, en palabras de Peña, que toda parte buena —la «rápida modernización capitalista»— trae aparejada una parte mala, que no se puede eliminar: el malestar. En el caso chileno, la modernización capitalista presenta los siguientes factores: la paradoja del bienestar, la desigualdad, la cuestión generacional, el desarraigo de la política, el debilitamiento de los vínculos (Peña, 2020). Otra mirada tiene Pablo Paniagua: «El fenómeno del malestar estaría más relacionado con un proceso de deterioro del bienestar social y económico más que ser producto de su mero éxito» (Paniagua, 2021: 44). El 2012 Eugenio Guzmán y Marcel Oppliger entran al ruedo y publican bajo el sello de la editorial RIL el libro *El malestar de Chile: ¿Teoría o diagnóstico?* Los autores examinan si realmente existe el llamado «malestar chileno» y cuáles serían sus causas. Con otras palabras, se preguntan si realmente existe en Chile, especialmente a partir de 2011, hechos que justifiquen que la gente esté pidiendo un cambio radical del modelo económico y político. Según Guzmán y Oppliger, el supuesto malestar social es una interpretación ideológicamente sesgada de la realidad chilena. Si se acepta esta mirada sesgada de la realidad del país, se corre el peligro, según los autores, de fallar en el diagnóstico y, por extensión, en las soluciones.

El entonces diputado Gabriel Boric, en un artículo del 2017, se hace cargo del malestar y critica a los gobiernos de la Concertación:

[Los] treinta años de política reciente [se caracterizan por la construcción] de un pacto antidemocrático entre los actores políticos de la transición, que temen, en el inicio de su conducción, la regresión autoritaria [Concertación]

o la regresión de la politización de las demandas populares [Alianza por Chile]. Y ante eso, convienen un camino intermedio que irá encontrando la conducción del único actor social al que se le permite constitución e incidencia en el periodo: los grupos de grandes empresarios [...]. El Estado durante ese periodo promueve su propio desarme y pérdida de incidencia en la garantía de derechos. Se transforma en un espacio de burocratización donde los partidos políticos se disputan su administración, pero no promueven su transformación de carácter social y popular (Boric y Sillard, 2017: 57-58).

¿Fueron parte los gobiernos de la Concertación del modelo neoliberal? Con el triunfo de la Concertación de Partidos por la Democracia,²³ bajo la presidencia del democristiano Patricio Aylwin, comenzó en Chile en 1990 la llamada «transición a la democracia». Esto significó, en primer lugar, la democratización de las instituciones, la implementación de una economía «social» y de «crecimiento con equidad», la reconciliación entre los chilenos y la búsqueda de justicia para las víctimas de violaciones a los derechos humanos. En lo económico, se diseñó una política social que pusiera el acento en el mejoramiento de la situación de los pobres. Aylwin sostuvo:

No podemos hacer todo al mismo tiempo. Debemos poner prioridades. En justicia debemos comenzar con los pobres. Existe una gran cantidad de personas que padecen necesidades. Démolas, entonces, absoluta prioridad a los que realmente lo necesitan.²⁴

Las grandes tareas nacionales fueron: i) reconciliación entre los chilenos; ii) democratización de las instituciones; iii) creación de justicia social; iv) crecimiento económico, y v) reinscripción de Chile en la comunidad internacional de naciones.²⁵ La totalidad del gasto social subió un 18% en 1990 comparado con el presupuesto de 1989, el último diseñado por la dictadura militar. El gasto en salud subió un 30,8%, en educación un 16,6% y en vivienda un 90,5%. Segundo datos del Ministerio de Planificación, el 40,6% de esta inversión favoreció al quintil más

23. La Concertación de Partidos por la Democracia fue una coalición que congregó a 17 partidos políticos. Entre los más importantes: Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista, Partido Radical, Partido por la Democracia. En las elecciones presidenciales de 1989 Patricio Aylwin obtuvo el 55,2% de los votos, Hernán Büchi obtuvo el 29,4% y el empresario Francisco Javier Errázuriz el 15,4%.

24. Discurso inaugural del presidente Patricio Aylwin el 14 de marzo de 1990.

25. Véase Hoffmeister (1990: 24 y ss.).

bajo de la población.²⁶ El financiamiento del gasto social se logró principalmente a través de la reforma tributaria, considerada por el gobierno de Aylwin como el primer paso hacia una justa distribución de los ingresos, pues a través de estos se financiaron los programas sociales en favor de los sectores más desprotegidos.

Algunas medidas sociales concretas fueron la ampliación del subsidio familiar; el mejoramiento de las pequeñas pensiones; el aumento a los jubilados de un 10,6 %, la construcción de viviendas sociales y el aumento del sueldo mínimo, y se crearon, además, algunos incentivos para el ahorro.

Se advierte que estas medidas se orientan en la línea de un Estado social, sin embargo, no fueron suficientes, pues el gobierno de Aylwin no logró pagar la «deuda social»,²⁷ considerada como una de las exigencias fundamentales para avanzar hacia un país reconciliado y estable económicamente.

El sucesor de Aylwin, el también democristiano Eduardo Frei Ruiz-Tagle, puso el acento de las tareas gubernamentales en el ámbito socioeconómico más que en el político. Asumió ocho grandes compromisos para su gobierno, que en líneas generales se ubican en la perspectiva de un Estado social:

1. Más y mejor democracia
2. Más sociedad y más participación
3. Economía al servicio de todos
4. Programa nacional de superación de la pobreza
5. Mejorar la calidad de vida
6. Educación, ciencia y cultura: claves del futuro
7. Una política exterior para los nuevos tiempos
8. Modernizar la gestión del Estado

Como objetivos particulares se propuso la consolidación del crecimiento económico, la superación de la extrema pobreza, la modernización de las relaciones laborales, la construcción de un moderno sistema de salud y educación y la incorporación de Chile en la comunidad internacional.²⁸ En filigrana se puede leer su adhesión a un Estado social. En su programa de gobierno se lee: «No somos nostálgicos del Estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotunda-

26. Véase Ruiz-Tagle (1991: 111).

27. El término «deuda social» fue acuñado en la discusión pública para designar los costos sociales del modelo económico de la dictadura militar.

28. Véase el mensaje del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle al Congreso Nacional el 21 de mayo de 1994.

mente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo».

Aunque no aparece mencionada la subsidiariedad, apela a ella al plantear la necesidad de colaboración entre el Estado y los privados. Pese a estas declaraciones y sin desconocer el crecimiento económico experimentado, los problemas económicos y sociales no fueron superados. La matriz económica, al igual que en el gobierno de Aylwin, siguió siendo una economía de libre mercado, pero con correcciones sociales para palear sus nefastas e indeseadas consecuencias. En su programa de gobierno, Ricardo Lagos, socialista y tercer presidente de la Concertación, dice:

No hemos conseguido crecer con la igualdad que nos permite construir una sociedad justa y humana. La igualdad de la que hablamos es la que busca crear oportunidades; la que permite la justicia social, la desconcentración económica, política y territorial. Es la que hace posible que florezcan los talentos de los miembros de cada familia chilena; la que se funda en una comunidad donde reinan la colaboración y la confianza; la que pone a disposición de cada uno las herramientas del progreso; la que permite el uso pleno de la libertad. Sin un crecimiento económico que genere más y mejores empleos no cerraremos la brecha de la desigualdad. Los chilenos no quieren regalos, sino oportunidades. No dádivas, sino justicia. No ventajas ni influencias, sino el fin de los privilegios. No milagros ni demagogias, sino trabajo y esfuerzo compartido.

En ambos gobiernos se implementaron políticas en la dirección de un Estado social, sin embargo, a nuestro juicio, no fue suficiente para afirmar que se implementó dicho Estado. La voluntad política de los gobernantes, me parece, se encaminaba por estos derroteros, sin embargo, como ya hemos visto, no basta con la buena voluntad, y como ha sido una constante en nuestra historia, la buena voluntad choca con la realidad.

En cuanto al gobierno de Ricardo Lagos, si consideramos algunas de las propuestas y promesas de su programa de gobierno, se podría pensar que también se ubicaba en la línea de un Estado social cuando afirma, por ejemplo, que el «gobierno debe cumplir sus responsabilidades como garante de los derechos sociales básicos de las personas» o «que la igualdad no puede ser creada artificialmente por el Estado. Pero tampoco nace automáticamente del mercado. El Estado y el mercado son solo instrumentos para apoyar la dignidad humana». El énfasis social-económico de su gobierno estuvo en el «crecimiento económico, más y mejores empleos» o «crecimiento con justicia social» (Lagos, 1999: 93). Intentó desarrollar una agenda procrecimiento económico, con un marcado acento por el desarrollo macroeconómico. Firmó tratados de libre comercio con Estados

Unidos, China y la Unión Europea, y hubo un avance sostenido en infraestructura, especialmente vial, alcanzada a través de un acuerdo con los privados.

No dudamos de la voluntad de avanzar en los aspectos sociales, pero se avanzó poco en esa dirección: la red de seguridad social siguió siendo altamente insuficiente, la pobreza no disminuyó significativamente y la desigualdad social se mantuvo como el talón de Aquiles de los gobiernos.

El giro copernicano hacia «el bienestar»: Los gobiernos de Michelle Bachelet

Tanto en su primer gobierno (2006–2010) como en el segundo (2014–2018), Michelle Bachelet pretende operar un giro copernicano hacia un Estado de bienestar, giro que es manifiesto si nos atenemos a sus dos programas de gobierno. En el primero se declara:

El Estado es fundamental para luchar contra las desigualdades, pues responde a la voluntad ciudadana, donde cada persona tiene el mismo valor, independientemente de su origen, su poder o su riqueza. No se puede construir igualdad con un Estado empobrecido, fragmentado, o donde primen los intereses de los poderosos. Es contradictorio denunciar la desigualdad y luego proponer bajar los impuestos, o dejar que los empresarios resuelvan sobre el destino de los tributos que pagan.

Más aún, se agrega:

Para generar mayor equidad, el Estado tiene que aplicar sus recursos con eficiencia y exigir esfuerzo y compromiso de sus autoridades y funcionarios. Un Estado burocrático y lento, vulnerable a las presiones de los grupos de interés o soberbio ante la ciudadanía, es incapaz de reducir las desigualdades. Un Estado eficaz y honesto es un componente imprescindible en la construcción de un país más justo.

El énfasis en el Estado en desmedro de los particulares es manifiesto:

La principal fuente de generación de empleo es el crecimiento. No hay programa público, subsidio gubernamental o reforma laboral que pueda competir con la capacidad de una economía sana para generar empleos. El crecimiento sostenido no tiene sustitutos, es el mejor seguro contra el desempleo [...]. Como ha demostrado Chile Solidario, para enfrentar la marginación se requiere de un Estado amable con las personas, capaz de llegar activamente a los ciudadanos más vulnerables, garantizar el acceso a las prestaciones a las

que tienen derecho, y apoyarlos en la construcción y desarrollo de sus propios procesos de superación de la pobreza.

Una de las promesas centrales de su campaña fue la reforma del Estado, léase dotar al aparato estatal de mayor control y participación en la *res publica*, lo cual como sabemos, implica aumentar su tamaño: «Reformar el Estado no es para transformarlo en otra cosa, sino para recobrar el sentido de lo público: el servicio a la ciudadanía. Por eso, para reformar el Estado hay que creer en él». Le asigna las siguientes funciones:

En la Concertación creemos que el Estado tiene un rol fundamental que jugar en el desarrollo de Chile. Corresponde al Estado proteger la identidad y los valores del país, apoyar a los más pobres, garantizar la convivencia ciudadana, suplir las carencias del mercado, crear y garantizar el derecho a la educación, la salud y la previsión [...]. La dictadura en su alianza con el neoliberalismo dedicó grandes esfuerzos a reducir el tamaño del Estado, despreciando las funciones públicas, descalificando a los funcionarios. Una de las tareas fundamentales que los gobiernos de la Concertación han asumido en la rectificación del modelo económico ha sido reivindicar el rol del Estado [...]. Porque creemos que el Estado tiene un papel fundamental que jugar en el desarrollo de Chile, en el próximo gobierno consolidaremos la reforma del Estado.

El programa menciona 98 veces la palabra Estado. Seis veces se apela a la solidaridad, por ejemplo, para «construir un país más justo y equitativo», para obtener viviendas, para fortalecer «los seguros sociales» y para justificar la mantención de los impuestos: «Por ello que debemos ser honestos con el país y afirmar que la solidaridad tiene un costo y que no habrá condiciones para bajar impuestos. En particular, el IVA debe mantenerse en su tasa actual». También se menciona como un valor republicano: «La justicia social y la solidaridad han sido valores que los chilenos hemos sostenido durante gran parte de nuestra historia republicana». Sin embargo, la subsidiariedad no es mencionada. Irrumpen con fuerza en la escena política los «derechos sociales». El 2008 el Ministerio de Planificación y Cooperación publica la *Guía de los derechos sociales*. En el prólogo se señala que son «derechos sociales aquellos que tienden a garantizar a las personas niveles de vida dignos» e incluye los derechos a la educación, salud, laborales, vivienda y entorno amable, justicia, seguridad social, dignidad y buen trato, cultura, mejor calidad de vida e integración.

En su segundo gobierno (2014–2018), básicamente siguió los mismos de-rrerostros de su primer mandato. No hubo cambios significativos en las políticas económicas, pero se acentuó el rol del Estado, por ejemplo, en la provisión de

bienes y servicios, como la gratuidad universitaria. Se creó el programa Chile Solidario, encargado de coordinar las prestaciones sociales para los sectores más vulnerables del país.

Pese a que poco antes de asumir como presidenta manifestó su propósito de «ir avanzando cada día para que Chile sea cada vez más una economía social de mercado», lo que implicaba preocuparse «de que les vaya bien a los grandes productores industriales, a la agricultura [...] y sobre todo a las pymes», en ambos gobiernos se tendió más bien a un Estado de bienestar. Su agenda económica estuvo más centrada en combatir la desigualdad social que en el crecimiento económico. Muestra de ello fue la reforma tributaria y los intentos por estatizar las pensiones y la salud. Para algunos de sus partidarios, sin embargo, el segundo gobierno de Bachelet intentó imponer un «Estado democrático social de derechos» (Delamaza y otros, 2017), y avanzar hacia una sociedad igualitaria.

Según Manuel Antonio Garretón, el programa del segundo gobierno de Bachelet «era de carácter democráticamente refundacional». De esto daba cuenta de alguna manera con sus tres grandes proyectos: i) la reforma constitucional (léase una nueva Constitución) que no logró llevar a cabo, ii) la reforma tributaria, concebida especialmente para costear los gastos de la gratuidad en la educación superior, que no logró su objetivo, y iii) la reforma educacional, que en un principio prometió gratuidad universal, pero que posteriormente se redujo solo a un sector minoritario de los estudiantes.

Tres grandes reformas se propuso la mandataria en su segundo gobierno: tributaria, educacional y constitucional. Todas ellas exigieron un gran protagonismo estatal, dicho con otras palabras, un exceso de estatismo. En líneas generales, su segundo mandato se inclinó claramente hacia un modelo de bienestar; el Estado adquirió protagonismo en el área económica, lo que significó un aumento desmedido del aparato estatal y el aumento de la deuda pública.

En el ámbito económico las cifras fueron magras. El crecimiento promedio de su gobierno fue de un escaso 1,8% y una de sus reformas emblemáticas, la tributaria, aumentó la carga en tres puntos del PIB, lo que perjudicó la inversión, que fue decreciendo año tras año.

En lo social tampoco fue mejor. La salud, por ejemplo —uno de los aspectos claves de la seguridad social—, fue un reflejo de decisiones más ideológicas que técnicas. El gobierno anunció con bombos y platillos un plan de inversiones de cuatro mil millones de dólares en cuatro años, sin embargo, la decisión de eliminar las concesiones de hospitales perjudicó a los usuarios del sistema público de salud, pues el Estado fue incapaz de realizar las inversiones requeridas.

Otro ámbito en el que claramente se reflejó la ausencia del principio de subsidiariedad fue la educación, que estuvo marcada por un claro intervencionismo

estatal. La reforma educacional evidenció el incremento del rol del Estado como proveedor y fiscalizador, lo que mermó la libertad de los colegios privados de proveer educación. Muestra de lo afirmado fue la Ley de Inclusión (2015), que reguló la admisión, eliminó gradualmente el financiamiento compartido y prohibió el lucro en las instituciones educacionales que reciben aportes del Estado; parte de esto fue también la Ley de «Desmunicipalización» (2017), que creó un nuevo sistema de educación pública consistente en el traspaso gradual de aproximadamente 6.500 colegios públicos y jardines infantiles desde los municipios a setenta Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) que se crearán de forma paulatina a 2030. Esta ley ha mostrado ser un fracaso. La creación de los SLEP obedeció a una decisión política y no pedagógica, pues se buscó devolver la educación al Estado, es decir, fortalecer su carácter público, debilitando su arista privada. Actualmente están enredados en una serie de problemas administrativos y financieros, lo cual ha significado dejar lo curricular y pedagógico en un segundo plano. Por otra parte, los niveles de ejecución han sido muy bajos. En el 2023 los SLEP de Costa Araucanía y Atacama presentaban un nivel del 15% y 19%, respectivamente. Los problemas de diseño y gestión son manifiestos, tanto así que el Colegio de Profesores, que nadie podría tildar de pro educación privada, señaló: «En general, el 100 % de los SLEP ha presentado algún tipo de problema, algunos más extremos como Atacama, pero no hay ninguno que haya funcionado cabalmente sin problemáticas de cierta seriedad».

El 21 de mayo del 2016, en su rendición de la Cuenta Pública a la nación, la presidenta anunció la creación de una AFP estatal. El fracasado proyecto de nueva Constitución apuntaba al incremento de los derechos sociales en ámbitos como la salud y la vivienda. Los costos de estos nuevos derechos serían financiados por el Estado, lo mismo que la gratuidad universitaria para el 60 % de los y las estudiantes más vulnerables.

El retorno del «centro»: Los gobiernos de Sebastián Piñera

La política social y económica de los dos gobiernos de Sebastián Piñera (2010–2014 y 2018–2022) no difirió sustancialmente de los anteriores y, en ese sentido, se puede afirmar que fueron gobiernos «de centro (derecha)».²⁹ Para algunos de sus críticos, su primer mandato fue el «quinto gobierno de la Concertación». El modelo económico no se liberalizó como auguraban algunos agoreros de la

29. La Alianza por Chile fue una coalición política que durante veinte años congregó (desde 1989) a los dos partidos más representativos de la derecha chilena: Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). El pacto estuvo vigente hasta mayo de 2009, año en que se creó una nueva coalición llamada Coalición por el Cambio.

izquierda, y tampoco fue a la medida de los empresarios. Admitiendo que es un tópico a discutir, creemos que sus dos gobiernos se ubicaron más en la línea de un Estado liberal con correcciones sociales, que en el ámbito social, pese a que, según él, su gobierno implementó una economía social de mercado. En su cuenta pública, el 21 de mayo de 2013 expresaba:

Creemos en una economía social de mercado, en que la libertad, la innovación y el emprendimiento son sus más poderosos motores. También creemos en la libre competencia, la protección de los derechos de nuestros trabajadores y de nuestros consumidores. Y estas dos creencias lejos de ser contradictorias, son absolutamente consecuentes, porque para que la economía de mercado tenga eficacia y legitimidad, es absolutamente necesario tener mercados competitivos y proteger rigurosamente los derechos de nuestros consumidores y trabajadores.

En un discurso en su gira a España durante el 2010, Piñera declaró: «La visión que defendemos desde Chile se basa en la democracia occidental, el Estado de derecho, la separación de poderes, la libertad de expresión, la alternancia en el poder, la economía social de mercado, en mercados abiertos y competitivos, en la integración».³⁰ Como hemos sostenido en estas páginas, la economía social de mercado es la proyección económica natural del Estado social. En este primer gobierno, Piñera promulgó leyes propias de un Estado social, como la Ley 20.545 del 2011 —conocida como la ley de posnatal de seis meses—, que modificó la normativa sobre protección a la maternidad al incorporar el permiso posnatal parental, permitiendo a las madres y padres ampliar el tiempo para estar con sus hijos recién nacidos. Otra política pública en la línea de un Estado social fue la promulgada en septiembre de 2012, que rebajó la tasa de interés del Crédito con Garantía Estatal (CAE) de un seis a un dos por ciento. En el ámbito económico se fomentó la inversión, se fortaleció la estructura industrial, se promovió el crecimiento económico, se crearon un millón de empleos y se creció, en promedio, un 5,4 %.

El comienzo del segundo gobierno de Sebastián Piñera estuvo marcado por las mesas de trabajo para abordar temas como la infancia, la seguridad y la pobreza. Se estableció, además, una «Agenda por la igualdad y dignidad de la mujer». Quizás la reforma más importante de su segundo gobierno fue la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), que sustituyó los beneficios del Pilar Solidario, dotándolo con mayores recursos. Se le reconoce, además, la eficiencia con la que abordó la pandemia del covid-19, en especial la rapidez con la que se con-

30. Véase entrevista en *El País*, 18 de mayo de 2010.

siguieron las vacunas. En diciembre del 2020, se recibió el primer cargamento de vacunas, y en marzo del 2021 casi 4,5 millones de chilenos ya estaban vacunados. Durante el periodo de la pandemia se creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y se otorgaron una serie de beneficios laborales. Estas iniciativas son un buen ejemplo de un gobierno que aplica los principios de subsidiariedad y solidaridad.

El prurito refundacional: El gobierno de Gabriel Boric

El gobierno de Gabriel Boric (2022–2026), representante de la extrema izquierda chilena, aunada en la coalición política llamada Frente Amplio y Apruebo Dignidad, presenta claros indicios de ubicarse en la perspectiva de un Estado de bienestar «recargado». Esto pese a que en su programa de gobierno establece la «consagración de un Estado social de derecho». El mismo presidente Boric declara que su gobierno promueve un Estado de bienestar. En marzo del 2023, afirmaba a un diario español: «El norte hacia el cual camina nuestro gobierno es aquel que respaldó el pueblo chileno mediante voto popular, sentar las bases de un Estado del bienestar, haciéndonos cargo de las inseguridades económicas, sociales e individuales que enfrentan las personas en su vida cotidiana, aquí y ahora».³¹

Las propuestas de su programa de gobierno se alejan de un Estado social y corresponden más bien a un Estado de bienestar, pues, entre otras, pretende eliminar el sistema privado de pensiones (AFP) y sustituirlo por un seguro estatal, lo mismo sucede con la salud: pretende eliminar las isapres y reemplazarlas por un «sistema universal de salud», que no es otra cosa que la salud estatal. En cuanto a la educación, se propone fortalecer el rol del Estado y minimizar el de los privados, bajo el eslogan de «Compromiso Nacional con la Educación».

La Declaración de principios de Convergencia Social, el partido del presidente Boric declara que defiende «un Estado plurinacional, construido desde los territorios, que permita la autodeterminación de los pueblos, a través del ejercicio de poder directamente desde las comunidades, reconociendo sus estructuras organizativas y la horizontalidad de los derechos colectivos». Esta idea no es compatible con un Estado social. Ya durante la campaña presidencial, Boric manifestaba: «Queremos avanzar hacia un Estado de bienestar que no abandone a los chilenos». En su programa de gobierno afirmaba:

El desarrollo de un Estado de bienestar, basado en derechos sociales garantizados, implica un cambio de paradigma en la forma en que se concibe el régimen de bienestar y el sistema de protección social, pasando de la entrega

31. Gabriel Boric, «Chile, más democracia y justicia social», *El País*, 27 de marzo de 2023, disponible en <https://tipg.link/OK05>.

de beneficios sociales en su mayoría focalizados a un esquema donde coexisten la provisión universal de derechos sociales por parte del Estado en áreas medulares y programas públicos especializados en la reducción de brechas en materias específicas (capítulo 3, página 225).³²

En junio del 2023 en su cuenta de X insistía en esta idea: «El compromiso de mi gobierno es sentar las bases para el establecimiento de un Estado de bienestar y cuidado, poniendo en el centro a las y los chilenos». Boric, y la izquierda en general, critican el Estado social y subsidiario porque —erróneamente— lo confunde con el Estado liberal. Este Estado sería superado por un Estado de bienestar, encargado principal de la provisión de bienes y servicios en el país.

En la práctica, uno de los más claros ejemplos de querer avanzar hacia un Estado de bienestar es la estatización de las pensiones y de la salud a través de la eliminación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y de las isapres, respectivamente.³³

El balance de los últimos sesenta años arroja que en Chile no ha existido un Estado social, pero esto no implica negar los amagos de algunos gobiernos en esa dirección y reconocer algunos elementos presentes. Aunque los diferentes gobiernos han intentado un crecimiento con equidad, es decir, combinar los principios del mercado con la igualdad social, no es posible afirmar que en Chile se vive bajo un Estado social, pues son muchos los chilenos que, ante algunas adversidades, como enfermedades, accidentes, desempleo o vejez, ven mermada su calidad de vida. La crisis de la salud y de las pensiones son una buena muestra de lo lejos que estamos de un Estado social.³⁴ Este no se implementa solo con buena voluntad o con algunas políticas económicas y sociales en esa dirección.

32. Disponible en <https://tipg.link/OlwI>.

33. El Gobierno presentó una reforma que, en la práctica, elimina las isapres (institutos de salud previsional) y las AFP (administradoras de fondos de pensiones).

34. Según el Ministerio de Salud, en 2022 más de 44.000 personas fallecieron mientras esperaban ser atendidas en una lista de espera. Esto representa un 10 % más (3.996 pacientes) respecto al año 2021 y no se vislumbra una solución a corto plazo. Por otra parte, hace cuatro años se discute en Chile cómo mejorar las pensiones. Existe un acuerdo entre la oposición y el gobierno de que las pensiones de al menos el ochenta por ciento de los chilenos son miserables por las bajas tasas de reemplazabilidad. Mientras el gobierno propone un sistema de reparto y estatizar los fondos de los cotizantes, la oposición insiste en la capitalización individual. Más allá de las soluciones, nuestro sistema de pensiones no se condice con el de un Estado social.

Capítulo 8

La discusión reciente

A riesgo de simplificar, digamos que la discusión —básicamente política y académica— con respecto al Estado social presenta dos momentos: el primero de ellos es anterior al Estallido Social y pone el foco en la vigencia o fracaso del modelo neoliberal practicado en Chile, matices más matices menos, desde la dictadura militar. De esta discusión se deriva otra entre los que podríamos llamar «subsidiarios» y los «solidarios». Los partidarios del modelo defienden la subsidiariedad, entendida básicamente en su versión negativa, y sus detractores promoverán la solidaridad, reducida a la «ayuda estatal» a los más vulnerables. La controversia adquiere, de este modo, ribetes binarios y excluyentes: Estado subsidiario o Estado solidario, sin ningún término medio.

El segundo momento lo podemos situar luego del Estallido Social, principalmente durante el primer y segundo proceso constituyente. Durante este periodo emerge el concepto *Estado social*, a veces acompañado con los adjetivos *democrático* o *de derecho*.

¿Cambiar el modelo neoliberal o más de él?¹

Desde 1974 a la fecha, el país ha mantenido una matriz económica basada en una economía de libre mercado. Dependiendo de los gobiernos, los acentos han sido diversos: más Estado unos, más mercado otros; más libertad económica los unos, más igualdad los otros; más crecimiento económico la derecha, más redistribución la izquierda. Con los años se fue consolidando «el modelo» (neoliberal),

1. Sobre los diversos modelos económicos experimentados en Chile desde la década del cincuenta, véanse Ffrench-Davis (1999), y Drake y Jaksic (1999). Sobre el modelo económico, véanse Arellano y otros (1982), y Bravo y otros (2016). Hay una defensa del modelo económico en Wisecarver (1992) y también en Larraín (1994). Para una mirada crítica del modelo desde la perspectiva histórica, véase Gárate Chateau (2014).

demonizado por la izquierda más radical y sacrificado por la derecha más dura, criticado por el centro, pero reconociendo sus logros.² Los defensores del modelo ven en la propiedad privada, en la competencia económica y en el libre mercado el reino de libertad individual, que se opone a la coacción procedente de la coerción estatal. De este modo, el modelo constituye un círculo virtuoso por excelencia, pues genera riqueza, promueve la libertad y la propiedad privada (país de propietarios y no de proletarios) y minimiza el rol del Estado. De esto da cuenta el libro de Luis Larraín *El regreso del modelo*, publicado el 2012. Según Larraín, las recetas neoliberales son mejores que las socialistas para disminuir la pobreza y la desigualdad al generar crecimiento económico:

No somos insensibles frente al dolor, la pobreza o la inseguridad; simplemente pensamos que nuestras soluciones para atacarlas son mejores. Queremos reducir la desigualdad, pero hacerlo sobre bases permanentes, que potencien a las personas, que las saquen de la tutela del Estado. Entonces no podemos considerar bueno *per se* que aumente el tamaño del Estado y basar nuestras políticas en entregar cada vez más subsidios y en aumentar el gasto público. La gente prefiere la educación privada y la salud privada; entonces no podemos acceder a la permanente extorsión de quienes pretenden sostener la educación y la salud privadas sobre la base de perjudicar y reducir las alternativas privadas. Tenemos mucho que ofrecer y debemos empezar por derrotar el derrotismo. Ello comienza por tener nuestro propio diagnóstico. Si lo hacemos, concluiremos rápidamente que no solo no se ha derrumbado el «modelo» en Chile, sino que los muertos que algunos mataron gozan de perfecta salud (Larraín, 2012: 107).

Así las cosas, las críticas al modelo serían infundadas:

Muchos problemas de la sociedad chilena, propios de nuestra condición y estado de desarrollo, se asocian al «modelo», sin que tengan un origen en él. Ni la centroderecha, en particular el gobierno; ni menos quienes lo han administrado por veinte años, los dirigentes de la Concertación, han hecho esfuerzos serios por defender algunos de los muchos elementos positivos que tiene el marco institucional y económico chileno. Es más, muchas veces se han sumado irreflexivamente a las críticas. Resulta difícil a primera vista entender esta forma de actuar de nuestra clase política que parece renegar de lo que ha hecho en el pasado reciente. En el gobierno y la centroderecha, uno

2. Encontramos críticas al modelo económico ya a principios de los ochenta, cuando mostró su peor cara, haciendo crisis en 1982. Véase Arellano y otros (1982).

se pregunta por qué lo hacen si llegaron al poder precisamente con el respaldo del electorado para completar la transición de Chile hacia el desarrollo, su principal promesa de campaña; en la Concertación, cuesta entenderlo porque con ese proceder parecieran olvidar lo que hicieron los últimos veinte años, que paradojalmente ellos mismos han calificado como uno de los períodos más virtuosos de la historia política chilena (Larraín, 2012: 25).

Para el diputado de Renovación Nacional Diego Schalper:

El modelo chileno es una economía de mercado pura, con especial protección de la libertad económica y el derecho de propiedad; con un Estado subsidiario que actúa solamente en la medida que los particulares no sean capaces de resolver sus problemas por sí mismos y que raramente emprende él mismo actividades empresariales; y con una provisión mixta de las garantías sociales, con participación del sector privado en educación, salud, previsión social y servicios básicos (Schalper, 2022: 55).

Desde la otra vereda económica, Andrés Solimano define el modelo chileno como:

Un proyecto económico, social, político y cultural de organización de la economía y sociedad chilena en torno al mercado y la lógica del lucro monetario, en el contexto de una democracia elitista, de baja intensidad y limitada participación ciudadana [...]. Este modelo fue creado originalmente por un régimen militar autoritario inspirado en las ideas económicas liberales y neoliberales de Milton Friedman y Friedrich Hayek y continuado, con distintas modificaciones, por los gobiernos que dirigieron el país cuando se restauró la democracia (Solimano, 2013: 15 y 17).

Discrepan también de la visión de Larraín los autores del libro *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público* (2013). Según ellos, el modelo neoliberal «fue una combinación de: a) Un diseño radicalmente neoliberal impuesto por la dictadura entre 1976 y 1990, al punto de que Chile se transformó en una suerte de laboratorio social y económico. b) Políticas de atenuación introducidas por la Concertación durante sus veinte años en el poder» (Atria y otros, 2020: 24).³

3. Véase Atria y otros (2020). Este libro, cuya primera edición data del 2013, es una respuesta al mencionado libro de Luis Larraín. Fue un libro clave, en el sentido de que gran parte de sus planteamientos y narrativa política fueron recogidos en el programa del segundo gobierno de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría. De hecho, la expresidenta Bachelet lo presentó el 18 de julio del 2013.

Los autores postulan que este modelo amparado en un Estado subsidiario estaría agotado y, en consecuencia, debería ser reemplazado por uno nuevo, basado en la solidaridad, léase en una masiva y activa presencia del Estado, en particular en lo que se refiere a la provisión de bienes y servicios y en la promoción de los derechos sociales:

En el plano económico–social el modelo se caracterizó por la entronización del mercado como único asignador de los recursos productivos y la entrega al mismo de la gestión de buena parte de los servicios públicos de salud, educación, transporte, cárceles, entre otros, con el argumento de «soluciones privadas para problemas públicos»; la supeditación del problema de la desigualdad al de la superación de la pobreza y el desprecio por los problemas distributivos; el rechazo de las políticas universalistas no contributivas; y una fuerte desconfianza hacia la sindicalización, la huelga, la negociación colectiva y, en general, a lo que fortaleciera la capacidad negociadora de los trabajadores (Atria y otros, 2020: 23).

Las conclusiones son obvias: el mercado es el reino de la injusticia porque prima el egoísmo, crea riqueza solo para unos pocos privilegiados y pobreza para una gran mayoría. La libertad económica, por su parte, permite el abuso y al límite la explotación a la clase obrera, es decir, otorga patente de corso a los particulares para que manejen la economía a su amoño. Promueve, además, el consumismo, menoscopia la justicia social y la igualdad. La alternativa no pasa por el establecimiento de un Estado social, sino de un Estado de bienestar.

Quien respondió a los planteamientos de Atria y compañía fue Axel Kaiser en su libro *La tiranía de la igualdad* (2015), donde se esfuerza por demostrar lo equivocados que están, lo ideologizado de sus planteamientos y su desconocimiento del liberalismo, que los lleva a formular, según este autor, argumentos absurdos. Kaiser comenta: «Se trata de visiones acerca de lo justo y no de óptimos sociales o económicos. La pelea es entonces, ante todo, una de tipo filosófico» (Kaiser, 2015: 22). Asimismo, afirma que el objetivo de estos intelectuales de izquierda

es reemplazar el actual sistema económico e institucional basado en una filosofía liberal por otro fundado en una ideología igualitarista de corte colectivista [...]. Los que creemos en la libertad debemos derrotar a la izquierda en el plano intelectual primero, demostrando que su propuesta es moralmente inferior y dejando en evidencia que su idea de justicia supone, contrario a lo que ellos plantean, el desprecio por la dignidad de las personas además de una insana adoración del poder (2015: 22–23).

Su apología de un orden libre para el país exige, más que un Estado liberal, un Estado libertario cercano al anarco capitalismo.

Quien comentó también críticamente la obra de Atria y sus colegas fue Carlos Peña en una columna de *El Mercurio* (16 de julio de 2013), titulada precisamente «El otro modelo». Para el columnista, este libro destilaba un «antiliberalismo casi teológico».⁴

Desde la sociología, Alberto Mayol entró al debate. El 2012 publicó su libro *El derrumbe del modelo*, en el que diagnostica el fracaso del modelo económico y el profundo malestar que provocaba en la ciudadanía:

El modelo de economía social de mercado se resquebrajó solo, no vimos venir su caída. De hecho, fue al contrario, todo parecía indicar al arribo de su apoteosis. Hoy vemos en las aceras sus residuos y resuena en nuestra mente el fantasma, tantas veces escondido en Chile, de la democracia. La caída del modelo es un asunto ante todo político. El Chile actual está marcado por el cuestionamiento al lucro y a su padre fundador: la sociedad de mercado. Cuando todo parecía dicho, apareció el espíritu de la historia y devastó el territorio de los exitosos dominantes, ofreciendo una nueva posibilidad a la igualdad (Mayol, 2012: 16).

Podemos advertir que Mayol también opera pendularmente, es decir, se ubica en las antípodas del modelo que critica, sin posibilidad de una vía media.

Otra respuesta al libro de Atria vino del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) con *El derrumbe del otro modelo* (2017), una obra ponderada y sólida, que recoge la polémica en torno al «modelo» y responde, además, a los planteamientos de Atria y de Mayol. En cuanto al libro de Atria, la obra señala que *El otro modelo* construye su argumento sobre la base de una confusión teórica entre Estado y sociedad civil, que es una confusión entre el régimen del Estado y el «régimen de lo público» (Ortúzar, 2017: 54). Según Pablo Ortúzar (uno de los autores de este libro), el gobierno de Bachelet, muy influido por las tesis de *El otro modelo* (no olvidemos, como hemos dicho, que ella lo presentó, junto a Carolina Tohá, en ese entonces alcaldesa de Santiago, Bárbara Figueroa, en aquel entonces presidenta de la CUT, e Ignacio Walker, senador de la DC) pagó muy cara la «sobreideologización de su agenda», porque lo «incapacitó para fijar prioridades que dialogasen con la realidad». Influido el gobierno por los argumentos de *El otro modelo*, prosigue Ortúzar:

Desatendió tanto las necesidades más apremiantes de las unidades domésticas de clase media como de los sectores más postergados de la sociedad, para

4. Disponible en <https://tipg.link/Om8l>.

abrazar un programa de reformas inspirado en un movimiento universitario y basado en la idea de que extender la influencia del Estado —sin siquiera darle prioridad a modernizarlo— era más o menos lo mismo que atender al bien común (Ortúzar y otros, 2017: 58).

Así las cosas, las promesas de la Nueva Mayoría de acabar con el malestar en Chile se quedó en el entusiasmo.

La discusión entre «subsidiarios» y «solidarios»

El principio de subsidiariedad, no así el de solidaridad, tiene larga data en nuestro país. Como señala Juan Manuel Castro:

El debate público sobre la subsidiariedad ha conocido períodos especialmente intensos durante estos 35 años. Mientras en 1980 se debatían las implicancias de las definiciones del nuevo Estado subsidiario en Chile, desde el año 2010 hasta el 2015 esa noción de Estado ha sido fuertemente cuestionada desde el mundo político e intelectual (Castro, 2016: 186).

El principio es mencionado en la Declaración de Principios de la Junta Militar:

Tal idea matriz es lo que da origen al llamado principio de subsidiariedad. En virtud de él, ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores, y, en especial, la familia, como tampoco puede esta invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana. Aplicado este principio al Estado, debemos concluir que a él le corresponde asumir directamente solo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, las labores de Policía o las Relaciones Exteriores), o porque su importancia para la colectividad no aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas o fundamentales para la nación), o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponde al Estado.

Se ha discutido también política y académicamente sobre cuál fue realmente la posición de Jaime Guzmán con respecto al rol subsidiario del Estado o su significado en la Constitución de 1980.⁵ Volvamos al tema que nos ocupa. Una de las aristas del debate acerca del modelo se centró en la subsidiariedad y la

5. Véanse las interpretaciones de Hugo Herrera (2014).

solidaridad. El péndulo osciló, salvo excepciones, de un extremo a otro, es decir, subsidiariedad o solidaridad, libre mercado o Estado, liberalismo o socialismo, libertad o igualdad, lo que dejó poco espacio para una vía intermedia o tercera vía, es decir, para una subsidiariedad y solidaridad bien entendida o para una economía social de mercado, que exige una activa participación del mercado, del Estado y de la sociedad civil.

Diversos centros de pensamiento han aportado al debate más allá de la cuña, del eslogan o de la retórica política. *Think tanks* como IdeaPaís, Res Publica, el Instituto Libertad, el Instituto Libertad y Desarrollo y el Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) han contribuido a través de publicaciones y seminarios a poner de relieve la importancia de ambos conceptos, pero también a precisar su contenido. El IES, en una publicación del año 2015 titulada *Subsidiariedad, más allá del Estado y del mercado*, rescata y destaca el aspecto positivo de la subsidiariedad: «Tenemos una fuerte crítica a la recepción que el principio ha tenido en Chile. Hay consenso en que las disputas políticas en torno a su definición terminaron por vulgarizarlo al extremo de volverlo un tanto inútil como instrumento de reflexión política» (Ortúzar, 2015: 28). En otras de sus publicaciones ya mencionadas, *El derrumbe del otro modelo*,⁶ queda una vez más refrendado el doble carácter de la subsidiariedad. En cuanto a IdeaPaís, a propósito del primer proyecto constitucional publicó el libro *Constitución solidaria*, en el que se abordan y analizan los principios de subsidiariedad y solidaridad desde diferentes perspectivas (IdeaPaís, 2021: 11-32).

Antes de este libro, en 2017 publicaron la obra *Solidaridad: Política y economía para el Chile postransición*. Allí señalan que se toman «la política con la seriedad que se merece».

Se trata del desafío de influir en la discusión pública no simplemente a base de «cuñas», ni tampoco a cambio de unos pocos escaños electorales, sino con el objeto de ayudar a superar la lógica de trincheras que, a consecuencia del referido malestar, ha comenzado a instalarse lenta —pero exitosamente— en nuestro país (Correa y Stewart, 2017: 16).

Res Publica presentó en 2016 un libro titulado *Subsidiariedad en Chile: Justicia y libertad*. En esta obra los autores, en su mayoría, ponen el acento en la dimensión negativa de la subsidiariedad. Así, por ejemplo, Gabriel Zanotti y Jorge Jaraquemada mencionan:

6. Si bien es cierto, esta obra responde a los planteamientos de *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, no se ubica en la perspectiva de *El regreso del modelo*. Representa, a mi juicio, una vía media que conjuga los principios de solidaridad y subsidiariedad.

La injerencia estatal en amplios espacios de la vida cotidiana de las personas no es sana. Por eso, frente a las demandas crecientes por obtenerlo todo gratuitamente desde el Estado, a lo menos, hay que volver a valorar el esfuerzo y mérito individual y la labor subsidiaria del Estado; frente a las ideologías que pretenden limitar la proliferación de diferentes proyectos educativos o a los eslóganes que satanizan el lucro y pretenden hacer del Estado el principal productor de bienes y servicios, hay que volver a defender la libertad de educación, la propiedad privada y el legítimo derecho a percibir los frutos del emprendimiento y del propio esfuerzo (Arqueros e Iriarte, 2016: 138).

Refiriéndose al rol de los católicos agregan:

El principio de subsidiariedad y los derechos personales, en su verdadera significación, han quedado olvidados por todos, pero también por los creyentes que son los que más deberían haberlos defendido. Han defendido, sí, una interpretación estatista, socialdemócrata, del principio de subsidiariedad ligándolo a la intervención del Estado, han denigrado las libertades individuales y han olvidado casi el derecho a la intimidad. La historia les ha pasado, así, por encima (Arqueros e Iriarte, 2016: 139).

Juan José Richter tiene otra mirada sobre el rol de la subsidiariedad: «La forma en que la Constitución chilena comprende este principio deja afuera aspectos clave de la doctrina social de la Iglesia, como es el rol del Estado en la promoción de la autonomía de los cuerpos intermedios, entendidos estos más allá de la mera iniciativa empresarial» (Richter, 2021: 18). Carlos Frontaura, al contrario, cree que «es evidente que la concepción guzmaniana de subsidiariedad está sostenida en los criterios entregados por la doctrina social de la Iglesia» (Arqueros e Iriarte, 2016: 122).

Huelga decirlo, la solidaridad goza de una buena reputación en nuestro país. No existe gobierno, gobernante, político o simple chileno que no se considere solidario y/o apele a ella. Viste bien ser solidario. No corre la misma suerte la subsidiariedad, que no tiene buena prensa pues se la identifica con la dictadura militar y el Estado mínimo.

El expresidente Lagos afirmaba en una entrevista el 2015 que él jamás iba a «estar de acuerdo con que el Estado sea subsidiario»,⁷ sin embargo, un año después, en su libro *En vez del pesimismo: Una mirada estratégica de Chile al 2040*,

7. Daniel Hopenhayn, «Ricardo Lagos y la democracia 2.0: La nueva Constitución tendrá que enfrentar un cambio de época radical», *The Clinic Online*, 11 de diciembre del 2015, disponible en <https://tipg.link/ON9H>.

defiende políticas económicas y sociales que responden al principio de subsidiariedad. Por su parte, el candidato Boric declaraba en su programa de gobierno que «el rol subsidiario del Estado y la desregulación del mercado del suelo han generado en nuestros territorios una profunda desigualdad».

Un dato ilustrativo de lo recién señalado es advertir el uso de los conceptos «solidaridad» y «subsidiariedad» en los diversos programas de gobierno. El programa de Patricio Aylwin nombra ocho veces la palabra «solidaridad» y no menciona la subsidiariedad. El programa de Frei Ruiz-Tagle, por otra parte, no utiliza el concepto subsidiariedad, y en cinco ocasiones apela a la solidaridad, como un valor familiar, como un principio económico, como fundamento de la seguridad social, como base de la educación y de la cultura. Apela, además, a construir un Chile «más justo, democrático y solidario». Ricardo Lagos apela cuatro veces a la solidaridad y ninguna a la subsidiariedad; Michele Bachelet, en ambos programas, menciona seis veces la solidaridad y ninguna vez la subsidiariedad; Piñera en su primer programa de gobierno (2010–2014) no menciona la solidaridad (solo la expresión «un país fraterno, solidario»), y tampoco aparece la subsidiariedad. El programa de Piñera para su segundo periodo (2018–2022) señala veinte veces la solidaridad y dos veces la subsidiariedad, pero aplicada a la descentralización: «Principio de subsidiariedad vertical» y «subsidiariedad territorial». Finalmente, el programa de Boric no menciona la subsidiariedad y apela tres veces a la solidaridad.

No podemos desconocer que, en efecto, la subsidiariedad se la ha entendido en su sentido negativo principalmente por los sectores de derecha, no así la centroderecha socialcristiana, que representan los centros de estudios IdeaPaís e IES. Sin desconocer que el abuso no impide el uso, nos parece también que se malentiende la naturaleza de la solidaridad, reduciéndola al campo económico y social tanto en sectores de izquierda como de derecha, que se han mostrado históricamente reacios a incluirla como un principio social o político. De esta forma, ha sido la izquierda quien se ha ido apropiando de este concepto, por lo que cuando hablan de una «economía solidaria», la oponen a una economía de libre mercado; cuando defienden las «pensiones solidarias», las oponen a las pensiones egoístas, fruto de la capitalización individual; cuando se autodefinen como «gobierno solidario», lo contraponen a uno individualista.

En el ámbito económico, los «solidaristas» abogan por una economía de la solidaridad o una «economía popular de solidaridad»; expresión que, por un lado, abarca no solo las organizaciones sino también actividades y otras experiencias y relaciones que van más allá de lo específicamente organizacional, y por otro acoge la noción de aquella solidaridad que distingue como elemento cualitativo el modo de ser del proceso y que lo hace implicar aspectos que trascienden lo

específicamente económico» (Razeto, 1986: 22-23). ¿Qué tipo de actividades y qué grupos reúne la economía popular de solidaridad? Así lo describe Razeto:

Talleres laborales, grupos de autoayuda, comprando juntos, huertos familiares y comunitarios, ollas comunes poblacionales, grupos precooperativos de vivienda, grupos de ahorro, comités de damnificados, comités de deudores, círculos de salud popular, colonias urbanas, comunidades campesinas, agrupaciones autogestionadas y cooperativas de campesinos, de pirquineros, de pescadores artesanales, de artesanos, etcétera (Razeto, 1986: 21).

Cuando el Papa Juan Pablo II visitó Chile en 1987, nos exhortó a «construir una economía de la solidaridad», pues «los pobres no pueden esperar», o sea, aquellos que están «tras el lenguaje conciso de cifras y estadísticas, los que nada tienen no pueden aguardar un alivio que les llegue por una especie de rebalse de la prosperidad generalizada de la sociedad». El Papa llama a los «constructores de la sociedad» a descubrir «el rostro viviente y doloroso de cada persona, de cada ser humano indigente y marginado, con sus penas y alegrías, con sus frustraciones, con su angustia y su esperanza en un futuro mejor». Los pobres no pueden esperar que «como consecuencia de un bienestar general de la sociedad también para ellos llegue un aligeramiento». Claramente Juan Pablo II estaba criticando la «teoría del chorreo». Y agrega: «Quiero subrayar esta dimensión ética y personal de los agentes económicos. Mi llamado, pues, adquiere la forma de un imperativo moral: ¡sed solidarios por sobre todo!» (discurso en la Cepal, 3 de abril de 1987). Podemos colegir de las palabras del Papa que no es a través de un Estado liberal ni de bienestar que los pobres saldrán de sus precarias condiciones.

Al aludir a este discurso, Patricio Aylwin, en su mensaje al Papa Juan Pablo II el 22 de abril de 1991 en el Vaticano, afirmó: «Queremos avanzar decididamente hacia una «economía de la solidaridad». Nos motiva y apremia la certeza de que «los pobres no pueden esperar»».⁸ En las antípodas, los liberales o libertarios o incluso los liberal-conservadores promueven una economía de libre mercado o capitalista. En ambos casos se parte del falso supuesto de que lo que no pertenece al mercado pertenece al Estado y viceversa, olvidando el rol de la sociedad civil. La solidaridad no es monopolio estatal, pues ella puede y debe provenir también de los privados. Se la menoscaba cuando se la parangona con la caridad o el asistencialismo estatal.

Para vastos sectores de la izquierda chilena, el Estado solidario es aquel que explota a los ricos a través de altos impuestos para favorecer a los pobres mediante

8. Cabe señalar que para Juan Pablo II una economía solidaria se ubica en la línea de una economía social de mercado y no una economía socialista de mercado.

bonos o transferencias directas. Y en el ámbito de las pensiones, de la salud y la educación, la solidaridad significa para estos sectores políticos excluir la capitalización individual, la salud y educación privada. Los fondos de pensiones deben ser estatales (sistema de reparto), y la salud y la educación públicas.

La solidaridad no es un patrimonio de la izquierda, ni histórica ni teóricamente considerada. Concordando con Claudio Alvarado en que «hoy existe un renovado interés por la solidaridad en sectores que no siempre se detuvieron en este principio» (Alvarado, 2017: 27), creemos que a este interés hay que seguir sumándole contenido y disputando la paternidad del concepto cuando corresponda. Si los partidarios (de izquierda) de la solidaridad económica soslayan u olvidan la libertad y el crecimiento económico, los críticos de la solidaridad menoscapan la igualdad y una justa distribución de la riqueza. Quienes abogan por una economía eficiente y dinámica basada en la subsidiariedad (en su sentido negativo) olvidan o simplemente rechazan el rol regulador del Estado. En ambos casos se malentiende o sesga la solidaridad y la subsidiariedad.

La discusión entre subsidiarios y solidarios se extendió al ser y quehacer del Estado, lo que planteó la antinomia: Estado subsidiario o Estado solidario como realidades excluyentes. ¿Qué se entiende por ambas expresiones? Con sus más o sus menos, el Estado subsidiario es el de la dictadura militar, o sea, un Estado liberal, mínimo o guardián. Más allá de la verdad o no de estas asociaciones, nos parece que la expresión «Estado subsidiario» es ambigua, en consecuencia, sería mejor evitarla para no confundir el debate. Y ¿qué se entiende por Estado solidario? Depende de quien lo defina. Los sectores de la izquierda, por ejemplo, lo entienden como sinónimo de Estado de bienestar, según lo que ya hemos explicado: dar pescado, ¿de dónde sale ese pescado? De los impuestos que hay que cobrarles a los ricos.

El diputado de Renovación Nacional Diego Schalper, tanto en *Unidad por el cambio* (2024) como en *Solidaridad, una rebelión necesaria* (2022), aboga por un genuino Estado solidario: «Luego, a propósito del rol del Estado, debemos empujar un Estado solidario, que lejos de pretender suplantar a las personas, cuente con los instrumentos necesarios para favorecer que las personas se activen, se agrupen y se hagan responsables de sus funciones» (Schalper, 2024: 27). Según él, se debe promover la economía social de mercado:

Primero, una auténtica economía social de mercado se opone a las concentraciones de mercado y favorece la competencia, la diversificación, el emprendimiento y la igualdad de oportunidades de todos los actores [...]. Segundo, una auténtica economía social de mercado se opone a los monopolios ineficientes, favoreciendo los sistemas mixtos y la adecuada participación de

los particulares. Tercero, una auténtica economía social de mercado reconoce el rol de Estado como regulador, fiscalizador y promotor de la actividad económica. En ese sentido, debemos promover que el Estado sea eficiente y activo cuando tiene que serlo, pues mediante distintos instrumentos es el llamado a favorecer la asociatividad de las personas y el desarrollo de una sana actividad económica. Cuarto, una auténtica economía social de mercado necesita menos burocracia y más apoyo a los emprendedores. No es posible el nivel de asfixia que hoy se padece en los múltiples campos. Quinto, una auténtica economía social de mercado necesita chilenos propietarios, no endeudados. Debemos trabajar la fórmula para combatir los niveles de sobreendeudamiento que padecen los chilenos, que debilita fuertemente su libertad. Sexto, una auténtica economía social de mercado necesita políticas sociales que saquen a los pobres de su situación, y que enfrenten las inseguridades de la clase media. Es indispensable modernizar los servicios públicos, aumentar la lógica de transferencias directas y, entre otros, promover reformas serias a la seguridad social (Schalper, 2024: 25-26).

Estas confusiones con respecto a los conceptos culminan en diálogo de sordos, cada uno disparando a la bandada desde su trinchera sin avizorar al enemigo. Algunos sectores de la izquierda y algunos de la derecha consideran que el Estado social no es compatible con la subsidiariedad, porque confunden el Estado social con el Estado de bienestar. Durante el proceso constitucional así lo expresaron, por ejemplo, los comisionados Flavio Quezada y Alexis Cortés. Precisamente, en una de las sesiones del proceso constitucional en la que participaron Claudia Sarmiento, académica de la Universidad Alberto Hurtado, y Gabriel Bocksang, decano de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, se debatió sobre el Estado subsidiario y el Estado social democrático como si fueran antagonistas. En el resumen realizado por el sitio web del proceso constitucional se lee:

En la instancia se presentaron los alcances de ambas posturas, donde el Estado social y democrático de derecho se expuso como la forma de organización política que se caracteriza por la especial naturaleza de su misión: asegurar el respeto, la garantía y la realización integral de los derechos humanos, los cuales se convierten en el fundamento y la razón última de ser del Estado. En tanto, el Estado subsidiario, donde al Estado no le corresponde absorber aquellas actividades que son desarrolladas adecuadamente por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios.⁹

9. «En debate: Estado subsidiario y Estado social democrático», *Proceso Constitucional*, 28 de marzo de 2023, disponible en <https://tipg.link/ONGw>.

A nuestro juicio, encontramos una doble confusión: primero, contraponer ambos Estados y, segundo, reducir el Estado social a la defensa de los derechos humanos. Como hemos mostrado en estas páginas, no nació ni se ha desarrollado con esta misión.

La presidenta de Evópoli, Gloria Hutt, afirmaba en una entrevista en el *Diario Financiero* que en su partido son partidarios de un «Estado subsidiario activo», en contraposición a un Estado social. ¿Qué es un Estado subsidiario activo? A Verónica Undurraga, en ese entonces presidenta de la Comisión Experta, se le consultó —en una entrevista para *El Mercurio*— sobre la compatibilidad entre el Estado subsidiario y el Estado social. Undurraga no responde la pregunta y señala que el litigio está en el Tribunal Constitucional. Quien sí encuentra incompatible ambos Estados es Carmen Frei, expresidenta del Partido Demócrata Cristiano. En la otra vereda, José Francisco Lagos, director ejecutivo de Res Publica, en entrevista con *La Tercera*, identifica al Estado social con la socialdemocracia, y ante la pregunta de si son partidarios de un Estado subsidiario o social, él responde subsidiario, como si ambos tipos de Estado fueran contrapuestos. En la misma línea se manifiesta Vanessa Kaiser desde una perspectiva maximalista. Citamos *in extenso*:

Fundamental para pensar en el futuro de Chile es entender que el Estado social de derecho asume el valor de la igualdad sustantiva; regula constitucionalmente el proceso económico y sus principales actores; limita el derecho a la propiedad, supeditándolo a que cumpla su función social; asume la transformación funcional y estructural del Estado por la cual este se convierte en gestor de prestaciones y servicios; tutela la economía a través de la planificación y regulación; cumple la función de remodelación social reconociendo la existencia de una estructura social injusta que debe ser corregida a través de su accionar y concibe las relaciones Estado/sociedad civil como interrelacionadas y no autónomas (Blanck, Sotelo, García-Pelayo y Rey). Además, se funda en el derecho garantista que entiende al derecho de propiedad como un derecho de segundo rango por «desigualar» a los individuos (Ferrajoli). Lo proponen los intelectuales de extrema izquierda para países latinoamericanos, porque, a su juicio, estos no tendrán nunca los niveles de desarrollo económico de los países con Estado benefactor (Cardoso, Isuani, Barba y Filgueira). Se ha implementado en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Colombia. Que los lectores saquen sus propias conclusiones.¹⁰

Quienes se inscriben dentro de la variopinta tradición económica liberal o neoclásica, como Axel Kaiser, salvo honrosas excepciones, postulan que un Estado solidario (o social) es una aberración política, social y económica:

10. Carta a *El Mercurio*, del 12 de diciembre de 2022.

Hablar de que la redistribución violenta que hace el Estado con los recursos de terceras personas es «solidaridad» constituye una perversión orwelliana del concepto al punto en que este pasa a significar totalmente lo contrario a su sentido original. Ni en pensiones, ni en ningún área, el aparato burocrático estatal, que funciona sobre la base de la coacción, puede exhibir solidaridad. Pensar lo contrario es caer en la trampa socialista que atribuye al Estado cualidades éticas exclusivas de individuos libres, lo cual inevitablemente conduce a justificar su creciente expansión y agresión sobre la libertad y propiedad de los ciudadanos.¹¹

Kaiser rechaza, además, la justicia social, pues esta constituye, a su juicio, una de «las causas centrales de la ruinosa crisis actual de las sociedades occidentales». Además, considera que es uno de los conceptos más nocivos «para la estabilidad y prosperidad de una sociedad».¹² Agrega:

Los derechos sociales son un mito, no existen, un derecho social es un derecho a la plata de otro. Y le ponen el nombre social, que es un concepto fácil de vender, a algo completamente antisocial porque es convertir a cierto grupo de personas en proveedores ilimitados de recursos para otros grupos de personas, los que, a su vez, se transforman en dependientes del asistencialismo estatal con el que nunca salen adelante, y entre medio el que reparte se lleva la mejor parte (*El Libero*, 2016).

La controversia sobre la cláusula del Estado social

El 18 de octubre del 2019 quedará grabado en la memoria de la gran mayoría de los chilenos, como el día del Estallido Social.¹³ Para unos fue un día emblemático porque el malestar que se venía incubando desde hace años eclosionó espontáneamente por las calles del país, clamando por un Chile mejor y aspirando a que la dignidad se hiciera costumbre. Para otros, marcó el punto de inflexión de un proceso de descomposición política, social y económica, que se venía incubando de manera larvada desde hace décadas, sumiendo al país en una profunda crisis política, social y económica, poniendo en riesgo los fundamentos de la democracia. La historia es conocida: cuando el país se encontraba al borde del colapso político, social y económico, las fuerzas políticas se pusieron de acuerdo para salir

11. Axel Kaiser, carta a *El Mercurio*, 31 de enero 2024.

12. Carta a *El Mercurio*, 5 de marzo de 2013.

13. El Estallido Social comenzó el 18 de octubre del 2019. Sobre sus causas y consecuencias, véanse Ortiz y Durruty (2020) y Peña y Silva (2021).

de ella firmando el Acuerdo por Chile, el 12 de diciembre en el Congreso Nacional. Indirectamente, el Estallido Social provocó la emergencia del concepto «Estado social». En el número 5 de dicho acuerdo se lee: «Chile es un Estado social y democrático de derecho, cuya finalidad es promover el bien común; que reconoce derechos y libertades fundamentales; y que promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal; y a través de instituciones estatales y privadas».

Según Bernardino Bravo, hace aproximadamente ochenta años «apenas se hablaba en Chile de Estado de derecho [...]. A lo más algún autor mencionaba de pasada esta expresión. Hoy ella ha entrado de lleno al lenguaje corriente. No solo la usan hombres de derecho. También políticos y polítólogos, periodistas y gente de la calle» (Bravo, 1996: 9). Algo similar ocurre con la expresión «Estado social». Antes del primer proceso constitucional (2020), dicha expresión, salvo honrosas excepciones, casi no se encuentra mencionada ni en la discusión política o académica.¹⁴ Solo aparece tangencialmente en el programa de gobierno 2014–2018 de Michelle Bachelet, en el que alude al Estado social a propósito de su propuesta de promulgar una nueva Constitución:

La nueva Constitución deberá consagrar un Estado social y democrático de derecho, que asume los derechos económicos sociales y culturales como verdaderas obligaciones de la actividad estatal, para asegurar mínimos de igualdad social para un disfrute efectivo de todos los derechos [...]. La nueva Constitución política deberá establecer que Chile es un Estado social y democrático de derecho.

El programa de gobierno de Gabriel Boric apela a un «Estado social de derecho», pero a juzgar por lo que hemos descrito, su gobierno se asemeja a un Estado de bienestar, no social.

El 4 de septiembre del 2022 los chilenos acudimos a las urnas para aprobar o rechazar un proyecto de Constitución, a mi juicio, imaginaria, cuyos destinatarios eran chilenos imaginarios, habitando un país imaginario. Uno de esos rasgos imaginarios fue precisamente contraponer la subsidiariedad a la solidaridad. El

14. Hemos revisado gran parte de la literatura política y académica relevante de estos últimos años y, salvo error u omisión, prácticamente no aparece la expresión «Estado social». En la vasta literatura nacional sobre la reforma o modernización del Estado chileno no aflora el concepto. Véanse, entre otros, Tobar (1994), Huesbe (1999) y Bravo (1996: 361 y ss.), quien denomina como un «Estado subsidiario de derecho» al periodo de la dictadura militar. Algunas excepciones: Claudio Alvarado, «Cambio Constitucional y Estado solidario: Diagnóstico y perspectivas», en Ortúzar (2015: 405–432).

proyecto fue rechazado con un 61,86 % de los votos. El «Apruebo» solo alcanzó el 38,14 % de las preferencias. Tras el rechazo se inició un segundo proceso constitucional.¹⁵ El segundo proyecto constitucional, ponderado, respetuoso de los valores democráticos y las tradiciones republicanas, también fue rechazado con 55,79 % en un plebiscito realizado el 17 de diciembre del 2023.

¿Cómo se desarrolló el primer proceso de discusión? Consultados en un plebiscito de entrada, los chilenos y chilenas votaron a favor de una Asamblea Constituyente para que redacte una nueva Constitución, que comenzó a funcionar con el nombre de Convención Constitucional en julio del 2021 y finalizó en julio del 2022.¹⁶ El proyecto constitucional elaborado por dicha Convención establecía en el artículo 1:

Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico. Se constituye como una república solidaria. Su democracia es inclusiva y paritaria. Reconoce como valores intrínsecos e irrenunciables la dignidad, la libertad, la igualdad sustantiva de los seres humanos y su relación indisoluble con la naturaleza. La protección y garantía de los derechos humanos individuales y colectivos son el fundamento del Estado y orientan toda su actividad. Es deber del Estado generar las condiciones necesarias y proveer los bienes y servicios para asegurar el igual goce de los derechos y la integración de las personas en la vida política, económica, social y cultural para su pleno desarrollo.

Este artículo es un fiel reflejo de la confusión que hemos venido describiendo, confusión tanto en la izquierda como en la derecha. Fue propuesto por los sectores de izquierda¹⁷ y rechazado por los constituyentes de derecha. Si consideramos

15. El proceso contempló tres organismos creados especialmente para la ocasión: la Comisión Experta, encargada de elaborar un anteproyecto de texto constitucional, compuesta por 24 miembros; un Consejo Constitucional que examinó y eventualmente modificó dicho texto, compuesto por 50 miembros elegidos popularmente; y el Comité Técnico de Admisibilidad, compuesto por 14 juristas, cuya función fue actuar como árbitro cuando existan requerimientos sobre propuestas de normas que podrían infringir normativas. El Consejo Constitucional comenzó sus funciones el 7 de junio de 2023 y desarrolló su trabajo desde esa fecha hasta el 7 de noviembre de 2023.

16. Estuvo integrada por 155 constituyentes: 38 de centroderecha, 31 de centroizquierda, 68 de izquierda y 17 representantes de los pueblos originarios. Es decir, la Convención estuvo dominada por la izquierda más radical.

17. Se podría pensar que este artículo se inspira en el número 20 de la Constitución alemana: «La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social». Pero, al considerar los otros artículos, se advierte sus semejanzas con el artículo primero de la Constitución boliviana que reza de la siguiente manera: «Bolivia se constituye en un

el resto del articulado del proyecto constitucional, este apuntaba claramente a un Estado de bienestar; más aún, este adquiría características de un Leviatán,¹⁸ al otorgársele un poder lindando en el totalitarismo, es decir, para decirlo con Mussolini, «todo dentro del Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado».

En cuanto al segundo proceso constitucional, el 9 de marzo 2023 comenzó en la subcomisión de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Expertís la discusión sobre la naturaleza y alcances del Estado social. Esta comisión aprobó el siguiente articulado:

El Estado de Chile es social y democrático de derecho, que reconoce derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales, y promueve el desarrollo progresivo de los derechos sociales, con sujeción al principio de responsabilidad fiscal y a través de instituciones estatales y privadas (artículo 1.3).

Si bien este artículo se parece más al de la Ley Fundamental alemana y no al artículo de la Constitución boliviana, como en el primer proyecto, las posiciones no variaron sustancialmente. Alejandra Krauss, presidenta de la Subcomisión, afirmó:

En nuestro concepto, el Estado social no es el Estado de bienestar de mediados del siglo XX europeo. Tampoco es el modelo instaurado en Chile vía interpretativa de la Constitución del ochenta, según el cual el Estado debía actuar ahí donde los privados no pudieran o no quisieran participar. Por eso considero que el Estado subsidiario no es la otra cara del Estado social. Esta mal llamada subsidiariedad no cabe en las bases constitucionales.

A su vez, Flavio Quezada (del Partido Socialista) afirmaba que «la mercantilización de los derechos atenta contra el Estado social y eso es lo que hay que evitar». Huelgan los comentarios.

La exégesis de la izquierda

Alexis Cortés, miembro de la Comisión Expertís y designado por el Partido Comunista, sostenía que la subsidiariedad es «incompatible con el Estado social» y que se estaría consolidando «un Estado social y democrático de derecha».

Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, intercultural, descentralizado y con autonomías».

18. El vocablo «Estado» aparece 310 veces mencionado, generalmente solo y a veces adjetivado como «Estado social» (artículos 1 y 227), «Estado regional» (artículos 191, 201, 384), «Estado laico» (artículo 9) y «Estado plurilingüe» (artículo 12).

En declaraciones a *La Tercera* en marzo del 2023, afirmaba que «la subsidiariedad, tal como la hemos experimentado, es incompatible con un Estado social e implicaría violar una de las bases institucionales», ya que el «Estado social y democrático de derecho no es compatible con Estados subsidiarios, al menos como se ha implementado en Chile». Este sociólogo concibe la subsidiariedad solo en su faceta negativa, como un sinónimo de Estado mínimo y su visión del Estado social es muy *sui generis* y por ello se entiende su error:

El Estado social y democrático de derecho es la principal conquista social del largo proceso constituyente. Hemos dado un gran avance con el establecimiento de esta definición de Estado como una base del nuevo proceso y eso es una buena razón para que quienes desean que en el país haya cambios sociales apoyen este proceso. Yo por Estado social y democrático de derecho entiendo un Estado que se define por los derechos que garantiza, en el cual los derechos sociales, derechos políticos, derechos civiles y derechos económicos se establecen en un estatus simétrico y complementario para permitir un desempeño en la esfera pública con un estándar mínimo de igualdad material que posibiliten nuestro desarrollo como individuos y como sociedad. Me imagino un Estado social y democrático robusto, pero preciso, que establezca derechos claramente definidos y que se consideren como aquellos imprescindibles para el buen desempeño de las personas, de la sociedad y la vida democrática. Todo esto, sin llegar al punto de establecer políticas públicas dentro de la Constitución.

El economista Sergio Arancibia cree que «el Estado social de derecho es un cuerpo de ideas que entra en contradicción con el neoliberalismo y con el Estado subsidiario».¹⁹

Las confusiones son evidentes. En el primer Plenario de la Comisión Experta, el comisionado Gabriel Osorio (del Partido Socialista) precisó:

Se concibe al Estado social y democrático como un instrumento idóneo para dar consecuencia efectiva a la dignidad. No proponemos un modelo de Estado inerte, mínimo, gendarme ni subordinado, como tampoco proponemos un Leviatán, sino un estado eficaz, en la tutela del interés general, capaz de realizar las metas que entre todos y a través de la democracia nos damos como sociedad.

19. Sergio Arancibia, «Estado social de derecho», Instituto Igualdad, 28 de diciembre de 2020, disponible en <https://tipg.link/ONMI>.

Osorio agregó: «Este Estado social representa, a la vez, un giro profundo y un retorno a la senda señalada por otro gran acuerdo alcanzado en nuestra historia republicana. Hoy nos acercamos a esa idea solidaria de sociedad que es propia de toda comunidad política que aspira al desarrollo».

Lisette Vergara, convencional de la Coordinadora Plurinacional, votó en contra del artículo 1 que consagraba el Estado social, pues lo encontraban insuficiente. Isabel Godoy llama a aprobar el artículo 1 para «terminar con el Estado subsidiario y avanzar hacia un Estado social democrático de derecho, para dar dignidad a nuestro y a nuestros pueblos».

El 28 de noviembre de 2023 se realizó el tercer encuentro del Ciclo de Debates Constitucionales UC 2023, organizado por el Centro de Políticas Públicas UC junto al Foro Constitucional UC y CNN Chile. Allí, Antonia Rivas (Convergencia Social) afirmaba que «cuando uno entiende un Estado social y democrático de derecho es tratar de terminar con el sálvese quien pueda, esta propuesta hace eso [...] la idea de la solidaridad es lo que de alguna manera compensa la posibilidad de que tengamos una vida en sociedad». En el mismo sentido se pronunció el consejero Fernando Viveros (PC), quien planteó que no se podía hablar de Estado social y democrático de derecho si se mantenía el sistema económico «del modelo subsidiario».

La exégesis de la derecha

Los sectores de derecha, *grosso modo*, sospechan del Estado social o al menos se muestran escépticos, en parte porque lo asocian al Estado de bienestar o porque piensan que el Estado por definición implica coacción, vale decir, resta libertad a los individuos, y en parte porque fue la izquierda la principal promotora de esta cláusula. Sin embargo, no todos en la derecha piensan así. En entrevista a *Ex Ante* (julio del 2022), el diputado Schalper apoyó dicha cláusula:

Estamos disponibles para avanzar hacia a un Estado social de derecho. No olvides que es una creación que surge en Alemania, desde sectores de centro derecha. La primera vez que se habla de Estado social de derecho es como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, en la constitución del 48 en Alemania. Surgió del socialcristianismo alemán, la CDU, en oposición al Partido Comunista. A veces se cree que esos conceptos progresistas tienen una ascendencia de izquierda y la verdad es que la historia es distinta.

Aludiendo a la izquierda, Schalper expresa:

Me llamó mucho la atención que no hayan incorporado el Estado social de derecho, nosotros por lo menos desde Chile Vamos les tengo una noticia: vamos a incorporar el Estado social de derecho como un borde, porque nos parece obvio que si hay consenso entre Chile Vamos, que asumió un compromiso antes de la campaña, y entiendo que era una de las banderas de la centroizquierda, nos cuesta entender que lo no pongan.²⁰

Al igual que Schalper, Carlos Frontaura, comisionado por Republicanos para la Comisión Expertas, no opone el Estado social a la subsidiariedad: «El Estado social y democrático de derecho no podría sino entenderse a la luz del principio de subsidiariedad. Sin ella, no podríamos hablar de un Estado social, sino de uno de bienestar».²¹ Una posición expectante fue la del comisionado Máximo Pávez, quien explicó que «el Estado social y democrático de derecho es un concepto en construcción y que estamos adoptando en Chile. Lo estamos incorporando a nuestro ordenamiento jurídico conforme a nuestra tradición política, constitucional y social. No existen modelos de Estados sociales puros».²²

A su vez, el comisionado por Renovación Nacional Teodoro Ribera indicó:

No estamos creando realmente un Estado social y democrático de derecho, más bien se trata de constitucionalizar y darle un mandato a la autoridad para seguir implementando con mayor vigor el Estado social y democrático de derecho que, en mayor o menor medida, se ha desarrollado en Chile en los últimos decenios sobre la base del crecimiento económico que ha tenido el país.²³

A ello, añadió que:

Hay varias formas de interpretar el concepto Estado social y democrático de derecho, pudiendo ser de una mirada liberal, social demócrata, cristiana, etcétera. En este caso, el Estado social y democrático de derecho del anteproyecto constitucional, se construyó sobre la base de respeto y libertades fundamentales en el marco de una democracia representativa.

20. Cecilia Román, «Schalper dice que Chile Vamos propondrá un “Estado social de derecho y libertades” y critica que el oficialismo no lo haya incluido», *Emol*, 29 de septiembre de 2022, disponible en <https://tipg.link/ONMR>.

21. Disponible en <https://tipg.link/OmCj>.

22. Disponible en <https://tipg.link/OmCz>.

23. Disponible en <https://tipg.link/OmCz>.

Donde claramente se observa un distanciamiento con el Estado social es en el Partido Republicano. Su actual presidente, Arturo Squella, escribió en X: «Defender la subsidiariedad protege la libertad de las personas. Avanzar hacia un Estado social es darle rienda al Estado. Nosotros estamos por lo primero» (febrero 2023). En el programa Palabras Sacan Palabras de radio *Futuro*, respondía:

Nosotros somos partidarios de una función subsidiaria del Estado, creemos que parte importante del éxito que ha tenido Chile durante las últimas décadas se debe precisamente en apoyarse también en la sociedad civil para hacer frente a las necesidades que tiene la sociedad [...]. Lo que nosotros no queremos es que el rol del Estado no asfixie el rol que podrían asumir los particulares o la sociedad civil en general. Ese trabajo mancomunado es el que, a nuestro juicio, permite que el Estado se concentre en resolver las tareas más propias de los sectores más vulnerables apoyándose también en los particulares que pueden colaborar en la provisión para el resto de la sociedad (8 de mayo de 2023).

Requerido por la posibilidad o no de apoyar la instauración de un Estado social y democrático de derecho, Squella manifestó que «sin duda es una de las (normas) más complejas, la más delicadas». El líder del partido, José Antonio Kast, también se ha mostrado crítico del Estado social. Paradojalmente, en la declaración de principios del partido se lee: «Creemos en una economía social de mercado». ¿Cómo puede funcionar una economía social de mercado en un Estado mínimo o subsidiario como el propuesto por Kast? No lo sabemos. En un artículo de opinión, Javier Sajuria (*La Tercera*, 11 de abril de 2023) se suma a quienes oponen el Estado social con la subsidiariedad:

Otro ejemplo de la incompatibilidad entre subsidiariedad y Estado social lo presenta la propuesta sobre si el Estado puede o no crear empresas y competir en el mercado. Si las intenciones sobre la subsidiariedad positiva fuesen honestas, se debería permitir un sistema en que el Estado, sin más trámite, tome control de áreas prioritarias de la economía cuando los privados no den el ancho.

Los *think tanks* no estuvieron ajenos a la discusión. La Fundación Jaime Guzmán, en un documento de trabajo titulado *Estado social y democrático y subsidiariedad: ¿Contradicción aparente?* (Informe en Materia Constitucional marzo 2023) afirmaba:

En conclusión, el Estado social, heterodoxamente comprendido, y subsidiariedad, no parecieran ser realmente incompatibles, en principio. Uno es más similar a una obligación de resultados, que es garantizarle a la población

la proporción de justicia, a través de la prestación de condiciones mínimas de dignidad que hagan posible el bien común. El otro suple el vacío que deja este en cuanto a cómo se debe procurar esa justicia. Así, diversas corrientes concluyen que el Estado social y la subsidiariedad no solo pueden ir aparejados, sino que son hasta interdependientes [...]. Muchas veces las caricaturas que se le empastan a la subsidiariedad son frutos de problemas administrativos del Estado, que probablemente sigan existiendo con la consagración de una cláusula de Estado social. Es de esperar, por tanto, que prime la afirmación de que ambos son compatibles, y se olviden las ideas fallidas del Estado benefactor, con mínima participación privada, que terminaron por quebrar a países más ricos y desarrollados que el nuestro.

El ya mencionado director de Res Publica José Francisco Lagos afirmaba en una entrevista que el Estado social puede incluir la subsidiariedad, pero que «en ningún caso la supone», mientras que Lagos postula que hay que reivindicar la subsidiariedad como un «principio que sigue vigente». Libertad y Desarrollo, por su parte, en su Informe de Coyuntura Política número 12 de marzo de 2023 afirma: «Un Estado social y subsidiario garantiza la provisión de bienes sociales, apoyando activamente y permitiendo el despliegue de la sociedad civil, que abandona la actitud pasiva a la que la reduce un Estado paternalista y adquiere responsabilidad sobre su propia vida y la de los demás».

No toda la derecha asocia el Estado social al Estado de bienestar. Desde el IES, Pablo Ortúzar postula que el «Estado social y subsidiariedad sí son compatibles y en algún sentido se requieren mutuamente» (*La Tercera*, 30 de marzo de 2023). En relación con las bases del proyecto constitucional, señala que «la mejor interpretación de esa base es Estado social y subsidiario» (*La Tercera*, 20 de marzo de 2023). En la misma línea se ubica Felipe Schwember de Faro UDD; para él, el Estado social «no es ni necesita ser contrario a la subsidiariedad» (Schwember, 2023: 67).²⁴

¿Patrimonio de la izquierda?

Nos parece que hemos mostrado en el curso de estas páginas que tanto el origen como el desarrollo y consolidación del Estado social no fue una iniciativa ni

24. Otro modo de aportar a la discusión han sido los seminarios o mesas redondas sobre el tema. Por ejemplo, los días 24 y 25 de abril del 2023 se llevó a cabo el seminario «Subsidiariedad y Estado social: Diálogos y perspectivas», organizado por Faro UDD. El objetivo de la actividad fue contribuir a la discusión pública, generar conversación y reflexionar acerca de la vigencia e importancia de la subsidiariedad para un régimen democrático.

mucho menos patrimonio de la izquierda europea. Claramente no es un aporte del marxismo, toda vez que el mismo Marx abominaba del Estado, por definición burgués y coaccionador. Recordemos que, para este pensador alemán, en el paraíso terrenal, o sea, la sociedad sin clases, desaparece la división del trabajo y el Estado. Diferente es afirmar que, en nuestro país, durante el primer y segundo proceso constitucional la cláusula del Estado social haya sido propuesta por los sectores de izquierda y con honrosas excepciones por algunos sectores de derecha, como el diputado Diego Schalper, como ya hemos visto.

Teodoro Ribera, miembro de la Comisión Expertía, recuerda que fue el káiser Wilhelm I, que nadie podría tildar de izquierdista, quien inaugura las leyes sociales en Alemania: «Los derechos sociales no son patrimonio de la izquierda. Basta mirar los dos gobiernos de Sebastián Piñera, en los que se legisló sobre la pensión garantizada universal y la extensión del posnatal para las mujeres trabajadoras, solo por mencionar dos ejemplos».²⁵

Ribera expresa que en la subcomisión que le tocó integrar, la de Derechos Sociales, se buscó:

Conciliar un Estado social con derechos y libertades fundamentales, conciliar prestaciones privadas y estatales, conciliar el concepto con sustentabilidad económica y financiera a largo plazo. El hecho de que el Estado social y democrático de derecho no fuera patrimonio de un sector, sino que también se transformara en patrimonio de otros permitió una aproximación mayor para buscar una consagración que tuviera sustentabilidad y sostenibilidad en el tiempo. El anteproyecto de nueva Constitución es una simbiosis entre tradición y modernidad, una simbiosis entre personas que apuestan más a la libertad y a la igualdad, con otras que apuestan más o creen más en el rol primordial del Estado.²⁶

Algo más lejos va Luis Valentín Ferrada, quien alude a la Constitución francesa de 1958, promulgada por De Gaulle, para postular que el Estado social es una invención de la derecha.

Durante las discusiones del primer y segundo proceso constituyente fue frecuente escuchar de sectores de derecha que la apelación al Estado social era el caballo de Troya de la izquierda, es decir, una manera inteligente de sacar adelante su agenda política. A juzgar por el primer proyecto de Constitución, probablemente

25. Declaraciones expresadas en el conversatorio organizado por el Instituto Libertad el 31 de julio de 2023. Participaron, además, Marcela Peredo y Jaime Arancibia.

26. Véase entrevista en *La Tercera*, 7 de junio de 2023.

tenían razón. Sin embargo, esta no es razón suficiente, primero, para afirmar que es un patrimonio de la izquierda y, segundo, para desecharla. No encontramos prudente sucumbir al discurso de la izquierda, acostumbrada a apropiarse de algunos conceptos. Como hemos visto, el Estado social nace también como alternativa a los postulados de izquierda.

Capítulo 9

Desafíos: Un diálogo pendiente

Al tenor de lo expresado en estas páginas no es difícil advertir los grandes desafíos que enfrenta nuestro país en su transitar hacia un Estado social. Uno de los mayores es recuperar la capacidad de dialogar (si es que alguna vez existió); insistimos, dialogar, no discutir parapetados cada cual tras sus propias almenas ideológicas y trincheras políticas. Siguiendo a Paulo VI, recordemos que el diálogo «es un arte de comunicación espiritual».¹ Un diálogo genuino debe poseer claridad, pues exige inteligibilidad en la medida que es un intercambio de ideas y una invitación al ejercicio de la razón. Debe, además, ser generoso y afable, porque el diálogo nunca es soberbio, ofensivo o hiriente. La verdad no se impone, se propone amablemente. Nunca es un mandato o una imposición, nunca es violento. Sin confianza entre las partes el diálogo se dificulta. Tener confianza en lo que se dice o en lo que se recibe por parte del interlocutor promueve la familiaridad y la amistad (cívica). El diálogo es prudente, en el sentido de que no soslaya las condiciones psicológicas y morales del receptor. Por último, el diálogo es gratuito. No se amarra o hipoteca a un consenso, a las componendas o a la utilidad. Dialogar supone salir al descampado a exponer con firmeza y a la vez con amabilidad nuestras ideas o propuestas.

Dichos desafíos los podemos agrupar en cinco ámbitos: intelectual, moral y político, socioeconómico, y ético y cultural.

Desafío intelectual: Nadie da lo que no tiene

La inteligencia que se nutre de la realidad está hecha para conocer la verdad, o sea, para conocer lo que son las cosas realmente y no de forma aparente. Aprender la esencia de las cosas no siempre es fácil. Si queremos implementar un Estado social en Chile se debe conocer bien en qué consiste dicho Estado, pues

1. Paulo VI, *Ecclasiā suām*, 1964, 38.

nadie da lo que no tiene. La tentación de ofrecer lo que no se tiene está siempre al acecho y se llama demagogia. Se puede ser demagogo sin intención de engañar, es decir, por ignorancia. ¿Cómo aplicar bien algo que conozco mal, o peor aún que desconozco? Nos parece que ha quedado lo suficientemente establecido que nos queda todavía una larga discusión pendiente sobre el ser y quehacer de un Estado social. En este ámbito tienen mucho que decir los académicos dedicados a la filosofía política o a la ética social, más aún los intelectuales en general.

Como ha quedado de manifiesto en estas páginas, son muchos los obstáculos a superar. Se requiere, entre otras cosas, de un permanente diálogo académico, de publicaciones, de seminarios y, por qué no, de cátedras universitarias sobre el Estado social. Los intelectuales y, por extensión, las universidades tienen, a mi juicio, un rol ineludible en la promoción del diálogo académico en torno a los grandes problemas y desafíos del país. Como señala lúcidamente Sergio Micco: «Muchos de los seguidores de Platón, quienes se llaman a sí mismo académicos, reclaman ser neutrales, objetivos, apartidistas y huyen de la política como de la peste» (Micco, 2014: 169). Y agrega lapidariamente: «El ideal democrático supone el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Sin embargo, en nuestros tiempos hay veces en que el pueblo quiere olvidar que es el pueblo y el intelectual no quisiera saber de su comunidad» (Micco, 2014: 172).

En lo que concierne a la filosofía, parece ser que los filósofos chilenos, salvo honrosas excepciones, se han olvidado de la *polis*, le han dado la espalda a la realidad. Parece que ya no están interesados en agujonear, como Sócrates, las conciencias o en formar a la juventud. ¿Dónde están los filósofos? Probablemente encerrados terminando algún *paper* ultraespecializado para sumar los mezquinos puntos y así cumplir con la productividad que le exige su universidad. Así las cosas, el amor por la sabiduría, que exige preocuparse de la realidad, ha sido suplantada por el prurito de la erudición. La realización de un Estado social también es labor de los intelectuales (no solo filósofos, por cierto), de intelectuales con «calle», preocupados de las cosas humanas. Maritain creía que «la humanidad no puede progresar espiritualmente sin los filósofos. Incluso cuando están equivocados, los filósofos son una especie de espejo, en lo más alto de la inteligencia, en el que se reflejan las tendencias más profundas que oscuramente juegan en la mente humana en cada época de la historia» (Maritain, 1961: 4; la traducción es nuestra).

Desafío moral: Nadie ama lo que no conoce

Son las personas y no las estructuras el verdadero tesoro de una nación. Son sus habitantes los que crean cultura, entendida como aquel modo específico de ser y de existir. La persona humana está llamada al cultivo del ser, de la verdad, y, en consecuencia, a obrar conforme a lo que se es. La experiencia y la historia nos

muestran que ello no es fácil, cuesta ser coherente con los principios que declaramos. Implementar un Estado social no es fácil, requiere, entre otras cosas, no solo de nuestra inteligencia, sino además de nuestra voluntad, para actuar coherentemente. Poco o nada nos sirve proclamar el bien si no hacemos el bien. No nos hacemos justos solo predicando la necesidad de la justicia, sino realizando actos justos. Así como nadie da lo que no tiene, nadie ama lo que no conoce. Sin un buen conocimiento del Estado social es muy difícil valorar sus bondades. En este sentido, su realización no solo requiere de personas que conozcan qué es, sino, además, que estén dispuestos a asumir los costos de su implementación con valentía.

Desafío político: Del dicho al hecho hay mucho trecho

Este es el mayor y más complejo desafío de los tres mencionados, pues supone asumir los dos anteriores, entendiendo lo político como una prudente preocupación por el bien común. Como hemos visto, la implementación de un Estado social no es una actividad moralmente neutra, tampoco mecánica o meramente técnica. Su realización requiere de gobernantes, políticos, empresarios, trabajadores, ciudadanos, virtuosos, en especial prudentes y justos.

Como el orden político es el de la praxis, corresponde acá no solo pensar los grandes temas y problemas del Estado, sino sobre todo aterrizar los proyectos, las promesas o las políticas públicas.

Rol de los partidos políticos y de los políticos

Es casi de Perogrullo recordar que no se puede desarrollar un Estado social sin la presencia de partidos políticos estables y de políticos justos y prudentes, que ejerzan éticamente la actividad política buscando el bien común. Decimos esto pues estamos conscientes de que existen muy diferentes formas de entender la política: desde «el arte de lo posible», expresión atribuida a Aristóteles,² hasta la «ciencia que trata del gobierno y la organización de las sociedades humanas, especialmente de los Estados», o, como lo diría Carl von Clausewitz, «la guerra es la continuación de la política por otros medios», «el arte de lo imposible» según Marx o, siguiendo a Maquiavelo, la técnica de buscar, mantener y acrecentar el poder, o, finalmente, como la «prudente preocupación por el bien común» (Juan Pablo II).

Desde la perspectiva de un Estado social, la política es concebida como un saber moral en búsqueda del bien común, en cuanto el fin último del obrar humano es

2. Otros la atribuyen a Bismarck y a Churchill.

la perfección del sujeto que actúa (*finis operantis*) y no la perfección de la obra o del objeto (*finis operis*). Como señala el Aquinate:

Puesto que la razón actúa a manera de razón constructiva sobre una materia, lo cual con propiedad pertenece a las artes, las cuales se llaman mecánicas, como son la herrería y la fabricación de naves y otras semejantes, sin embargo, algunas veces la razón actúa con una operación inmanente, que permanece en el mismo sujeto, como deliberar, elegir, querer y otras operaciones semejantes que pertenecen a la ciencia moral, es evidente que la ciencia política, que trata de la ordenación de los hombres, no puede estar contenida bajo las ciencias fácticas que son artes mecánicas, sino bajo las activas, que son las ciencias morales.³

Aunque las comparaciones son odiosas, si observamos la realidad política alemana advertimos que la estabilidad y la madurez política fueron claves en la institucionalización y consolidación del Estado social. El centro político compuesto principalmente por la CDU y la SPD continúa proporcionando estabilidad al país. No es posible construir un Estado social sin la presencia activa de los partidos políticos estables y confiables. Esta es una mala noticia para nuestro país, pues la confianza en ellos y en los políticos está por el suelo.

Según la última Encuesta Bicentenario 2023, el nivel de confianza tanto en los partidos políticos como en el Parlamento es de un preocupante y grave 1%, más aún si consideramos que es una tendencia que se mantiene en el tiempo. El 2019 también fue de un 1%; y del 5% el 2021. En cuanto a los parlamentarios, los resultados no son muy diferentes. El 2019 alcanzaron un magro 2% de confianza, el 2021 un 4% y el 2022 un 3%.

Si hay un hecho evidente es el desprestigio, merecido o no, de nuestros políticos y por extensión de los partidos políticos. De este modo, es un lugar común escuchar que la actividad política está en crisis y que los primeros y únicos responsables de ella serían los propios políticos.

La mencionada crisis no solo es responsabilidad de los políticos, sino también de cada uno de los ciudadanos, pues no es suficiente para mejorar la calidad política manifestar nuestro malestar en la sobremesa, en la pausa del café en nuestro trabajo, en las redes sociales o escribiendo grafitis a modo de catarsis. Es un error creer que la actividad política concierne solo al político. Si tenemos en cuenta que ella es *in genere* una prudente preocupación por el bien común, todos estamos llamados a participar políticamente —que es mucho más que votar cada cierto tiempo—. Si la política está en crisis es porque la vida política de los

3. Pol., *Proemium*, 6, 2.

ciudadanos también está en crisis. Algunos nos presentan como solución «repensar» la política, creyendo sin más que cambiando el sistema se solucionan *ipso facto* todos sus problemas.

En esta sesuda labor irrumpen con fuerza la figura del tecnócrata, el «repensador» por excelencia de la política, quien ofrece sus agudas recetas o nuevos modelos al político de turno. De este modo, el obrar político deviene técnica, cálculo racional y sofisticadas estrategias, en virtud de lo que muchas veces el fin justifica el medio. Por allí no pasa la solución y tampoco la implementación de un Estado social. Es una ilusión pensar que se puede vivir en democracia sin demócratas, o que buenas leyes hacen buenos ciudadanos. Se trata más bien de recordar que una buena política requiere en primer lugar de buenas personas y buenos políticos. No hay Estado social sin una sociedad civil organizada y consciente de su rol social y político.

Una constatación casi banal es que la política, ya sea que la entendamos en un sentido lato o más restrictivo, es una actividad necesaria para el bien de la sociedad. Más aún, es la más noble actividad humana en procura del bien común y por ello debe ser realizada por los mejores, es decir, políticos virtuosos y capacitados, dado que ellos deben dirigir a los ciudadanos al bien. Ya Aristóteles insistía en la importancia de políticos virtuosos: «Y parece también que el verdadero político se esfuerza en ocuparse, sobre todo, de la virtud, pues quiere hacer a los ciudadanos buenos y sumisos a las leyes» (Aristóteles, 2000: 1102). Los gobernantes y los políticos sin estas cualidades difícilmente podrán cumplir adecuadamente su labor. Digámoslo una vez más, más allá del rechazo o indiferencia de muchos ciudadanos, la política es imprescindible para la buena vida humana de la multitud o el gobierno de la ciudad. De este modo, la pretensión de algunos sectores extremos por eliminarla de la sociedad se convierte en una peligrosa amenaza.

Al ser la política una actividad moral, más precisamente, un saber moral, no solo perfecciona la sociedad, sino también a quien realiza la acción; en consecuencia, los medios políticos deben ser siempre morales, porque el medio es ya el fin que se está haciendo. En este contexto, el fin de la autoridad política o de un Estado social no es solo cautelar la adecuada existencia material de todos los ciudadanos, sino también la vida virtuosa de todos ellos. En otras palabras, el Estado social permite que cada ciudadano practique lo mejor posible la virtud y asegure su propia felicidad. Así las cosas, el mejor gobernante o el buen político es el más virtuoso, es decir, aquel que posee la ciencia de la política y práctica las virtudes, entre ellas, la prudencia y la justicia, las más importantes. Un buen gobierno no solo debe ser justo, sino además, y sobre todo, prudente.

Si bien es cierto que el concepto de «Estado social» prácticamente no está presente en las declaraciones de principios, documentos o bases programáticas

de los diferentes partidos políticos del país, se desprenden de dichos documentos algunas orientaciones en esa dirección. Veamos.

La Democracia Cristiana en su declaración de principios (aprobada el 13 de octubre del 2007) no contiene la fórmula «Estado social», sin embargo, apela al principio de subsidiariedad: «El Estado debe cautelar este principio de subsidiariedad. Este mismo principio exige que el Estado o las comunidades superiores realicen aquello que, siendo necesario para el bien común, supere la capacidad de los individuos o de las comunidades menores». Más adelante le asigna la función de protección de la familia. Es un párrafo muy similar al artículo 6 de la Constitución alemana: «El Estado y las instituciones deben fortalecer la familia y promover especialmente el matrimonio».

En su documento base para la discusión del congreso de la Democracia Cristiana de enero 2023, señala: «Hablamos de un Estado democrático, descentralizado, moderno, transparente y justo, al servicio de las personas», que «garantice los derechos sociales, particularmente, salud, previsión, vivienda y educación». En otro documento titulado *La Democracia Cristiana y la sociedad chilena*⁴ se lee: «¿Se opta por un Estado malamente definido como subsidiario o bien un Estado social de derechos que garantice el bien común?». En el programa de gobierno 2022-2026 de Yasna Provoste se habla de «Estado plurinacional» y de «un nuevo Chile que construiremos sobre la base de un Estado de bienestar, que reconoce y garantiza derechos sociales y una arquitectura tributaria que haga posible su financiamiento». Además, en las bases constitucionales de la DC para la nueva constitución, del 7 de enero de 2021, se lee: «El Estado chileno debe declararse y asumirse como un Estado social y democrático de derecho». Más adelante, en el número 44 del mismo documento se habla de ser «coherente con el principio del Estado social».

En el documento *Acuerdos del V Congreso Ideológico y Programático* realizado el 2007, la DC declara su adhesión a la economía social de mercado: «Los demócratas cristianos creemos en una economía social de mercado, donde puedan convivir y cooperar grandes, medianas, pequeñas y microempresas. Valoramos el emprendimiento y la capacidad humana de crear riqueza y oportunidades» (número 53). En el número siguiente de este documento aboga por «un mejor Estado»: «El crecimiento integral requiere un Estado fuerte, amable y eficiente. De allí surge la urgente necesidad de generar una mayor capacidad de diseño y ejecución de programas públicos para las rectificaciones requeridas». Más adelante, en el número 55, apela a:

4. No tiene fecha de edición, suponemos que es del 2023.

Más y mejor Estado que fomente la profundización democrática y resguarde la estabilidad macroeconómica; que garantice la sostenibilidad de un sistema de promoción y protección social no solo focalizado en la población más pobre sino también que provea de los medios para la movilidad social a los sectores medios de la población; que regule el buen y correcto funcionamiento de los mercados; que provea eficientemente los bienes y servicios que la sociedad le demande; que articule la cooperación pública privada para el fomento del desarrollo productivo y exportador de Chile y que fomente el desarrollo productivo apoyando la innovación tecnológica de nuestras empresas.

Sin mencionarlo, muchas de estas funciones son propias del Estado social.

La UDI en su declaración de principios no menciona el concepto, sin embargo, postula que es rol del Estado «promover el bien común general entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a cada miembro de la comunidad nacional su más plena realización espiritual y material posible». En cuanto al orden económico, la «Unión Demócrata Independiente propicia una economía social de mercado, basada en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa y la armonía social como motores básicos del desarrollo económico [...]. Solo una economía social de mercado permite lograr esos resultados económicos y sociales en forma equilibrada y simultánea que es indispensable». La UDI no menciona el concepto, sin embargo, postula que el rol del Estado es «promover el bien común general entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a cada miembro de la comunidad nacional su más plena realización espiritual y material posible». En el número 4 de la declaración, titulado «Principio de subsidiariedad y sociedad libre», delinea, según mi parecer, los aspectos propios de un Estado social:

[La] Unión Demócrata Independiente postula el principio de subsidiariedad como base de la sociedad libre. El respeto a la libertad personal y a la autonomía de los cuerpos sociales intermedios exige que ni el Estado, ni ningún otro organismo de la sociedad invadan o absorban el campo específico de las entidades menores o el ámbito de la libertad de cada persona. El Estado tiene funciones indelegables. La defensa nacional; las relaciones exteriores; la dictación y la aplicación judicial o administrativa de las normas que regulan la convivencia en las esferas propias del derecho; la erradicación de la miseria y la promoción de la mayor igualdad posible de oportunidades básicas son, entre otras, tareas esenciales del Estado. Por vía subsidiaria, corresponde al Estado, además, asumir aquellas actividades necesarias o claramente convenientes para el país que, siendo propias del ámbito de los particulares, en la práctica no puedan ser cubiertas por estos. Dicha función estatal de suplencia

del Estado —especialmente prioritaria en las áreas más importantes para el país— debe, a la vez, ejercerse de modo que se estimule a los particulares para que aborden estas actividades o incrementen su iniciativa en ellas.

Consecuentemente, corresponde al Estado velar por el acceso de toda la población a los beneficios de nutrición infantil, la salud, la educación, el medioambiente sano otras [y] áreas de similar importancia social, conforme lo exija el bien común y con debido respeto a los derechos de las personas y al principio de subsidiariedad.

En cuanto a la economía, la UDI promueve una «economía social de mercado apoyada en los principios de propiedad privada, libertad de emprendimiento e igualdad de oportunidades, para participar en toda actividad económica, prohibiéndose al Estado discriminar arbitrariamente. Además, el Estado deberá fomentar la equidad en las cargas tributarias». Se advierte que las funciones asignadas corresponden a las del Estado social, lo mismo que el sistema económico.

Lo mismo sucede con Renovación Nacional, que bajo el título de «Rol del Estado y sociedad solidaria», aunque no nombre la expresión «Estado social», lo supone de alguna manera:

Postulamos que el Estado y las personas deben proteger, promover y fomentar el respeto a los derechos humanos. Asimismo, impulsamos la igualdad plena de oportunidades entre hombres y mujeres de nuestra patria. El Estado debe fortalecer a la familia, atendiendo sus problemas y procurándoles oportunidades en condiciones de equidad, tomando en cuenta la formación y el cuidado de los hijos, las cargas familiares, la protección durante el embarazo y la compatibilidad entre la familia y el trabajo, de tal forma que el entorno laboral responda también a las necesidades del mundo familiar [...]. En RN afirmamos que el Estado no es un fin en sí mismo y que debe estar al servicio de las personas, la familia y la sociedad civil, contribuyendo activamente al bien común [...]. El Estado, junto con asegurar la provisión de bienes públicos, tiene un rol fundamental en la superación de la pobreza y la generación de igualdad de oportunidades. Asimismo, debe asegurar a los ciudadanos el mejor acceso posible al trabajo, salud, educación, seguridad social, vivienda y demás prestaciones sociales e impulsar activamente el emprendimiento, la creación de empresas, la competencia y la innovación [...]. Las políticas públicas y la acción del Estado deben enfocarse en superar la pobreza, favoreciendo la promoción social, sin perjuicio del apoyo a las clases medias, habitualmente marginadas de los programas sociales implementados desde el Estado [...]. El Estado debe establecer mecanismos eficaces para la capacitación permanente del mundo laboral, a fin de aumentar la autonomía, productividad y empleabilidad de los

trabajadores, incluyendo a aquellos que se encuentran cesantes. La libertad de afiliación sindical y la negociación colectiva son derechos fundamentales de cada trabajador, correspondiéndole al Estado velar por su adecuada protección y promoción. La negociación colectiva debe ser una instancia de diálogo, con amplia información acerca de la realidad de la empresa, y orientada siempre hacia acuerdos recíprocamente beneficiosos para quienes intervienen en ella y para el conjunto de la sociedad.

El partido Demócratas, por su parte, promueve en su declaración de principios un «Estado de derecho [...] moderno, eficiente y eficaz al servicio de las personas». A la vez plantea la necesidad de «reducir el exceso de burocracia que provoca cierto descrédito de las instituciones públicas». Le asigna al Estado varias funciones principales, entre ellas: «garantizar pensiones dignas, a través de un sistema de financiamiento mixto», «garantizar el acceso oportuno y de calidad a la salud, con excelencia, y disponibilidad de tratamientos y medicamentos» y también «garantizar el acceso a una educación pública, gratuita y de calidad, en los distintos niveles, sin perjuicio de que se respete la existencia de prestadores privados y el derecho de las familias a decidir sobre la educación de sus hijos». Por último, «debe fomentar la mayor productividad, el ahorro, el crecimiento económico, el emprendimiento en todas sus formas y la innovación e investigación científica».

Quienes mencionan expresamente el concepto es Amarillos por Chile. En su declaración de principios se lee: «La democracia moderna adopta la forma de democracia representativa en que creemos, supone un Estado democrático y social de derecho»; y más adelante agregan: «Es sobre esa base que puede existir un Estado democrático y social, que permita florecer el emprendimiento, el crecimiento, el desarrollo, la creación de riqueza y una mejor distribución de sus beneficios».

El Partido Socialista, por otra parte, propone subordinar «el poder económico a un Estado Social solidario y democrático», reemplazando el «Estado mínimo neoliberal, que hace posible mantener privilegios, eternizar desigualdades intolerables y dañar la sustentabilidad ambiental del crecimiento y, por tanto, a las nuevas generaciones».

El Partido Comunista, por su parte, señala en su programa: «Aspiramos a construir un nuevo Estado nacional, social y democrático, independiente y soberano, que se sustente en una nueva constitución propuesta por una Asamblea Constituyente, que ponga fin a la herencia institucional dictatorial». Más adelante se utiliza la expresión «Estado socialista o Estado de derecho socialista», en varias ocasiones. En su declaración de principios, el Partido Comunista declara que «por su tradición y espíritu democrático, lucha por fortalecer [...] el Estado».

Si seguimos la trayectoria tanto del partido Comunista como del Socialista, se advierte que las expresiones «Estado social» recién mencionadas no obedecen a la idea de un Estado social como la hemos desarrollado aquí.

Finalmente, el Partido por la Democracia no utiliza la expresión «Estado social» en su declaración de principios de 1993. A propósito de la economía se señala:

Uno de los pilares del orden económico deben ser los acuerdos-marco de largo plazo entre trabajadores, empresarios y Estado, en los que tome cuerpo un proyecto de país que concerte voluntades en torno al crecimiento económico y la equidad social, la complementación de iniciativas públicas y privadas, la inserción internacional, la protección del medioambiente, la innovación tecnológica y la formación de recursos humanos.

En cuanto a las funciones del Estado, declara:

Aparte de sus funciones de defensa y seguridad pública, el Estado debe promover el desarrollo de las capacidades sociales sobre las que se sustenta el crecimiento y promover la generación de oportunidades de la población procurando avanzar en la equidad. Son también tareas ineludibles del Estado reducir los límites de la pobreza, ejercer una acción positiva a favor de las mujeres, facilitar la incorporación de los jóvenes al empleo productivo, garantizar el acceso a los servicios de salud, mejorar la calidad de la enseñanza, compensar diferencias de origen y, en general, cumplir funciones evaluativas y de control para estimular el mejor desempeño de las funciones sociales. Un Estado moderno y solidario es aquel que facilita el protagonismo de los(as) ciudadanos(as) y que actúa con altos grados de desconcentración, descentralización y eficacia. Esto implica un Estado que no busca reemplazar la acción del mercado, de la ciudadanía o de las organizaciones de base, sino facilitar su labor y regularla. Un Estado más preocupado de los resultados que del cumplimiento de las rutinas y que pone mayor énfasis en las funciones evaluativas que en el control burocrático.

A modo de balance, digamos que queda de manifiesto el gravitante rol de los partidos políticos y de los políticos en la realización de un Estado social. *Prima facie* y a juzgar por las declaraciones de principios y documentos que hemos citado, parece ser que estamos bien encaminados. Desde la centroizquierda hasta ciertos sectores de la derecha promueven o adhieren a un Estado social (al menos en el papel). Más consenso aun produce la economía social de mercado, economía propia del Estado social, pues el abanico se extiende desde la centroizquierda hasta Republicanos.

Desafío socioeconómico: «Construid una economía de la solidaridad»

Recordemos una vez más parte del discurso de Juan Pablo II en la Cepal:

¡Los pobres no pueden esperar! Los que nada tienen no pueden aguardar un alivio que les llegue por una especie de rebalse de la prosperidad generalizada de la sociedad [...]. ¡Sed solidarios por encima de todo! Cualquiera que sea vuestra función en el tejido de la vida económico-social, ¡construid en la región una economía de la solidaridad!

Estas proféticas palabras pronunciadas el 3 de abril de 1987 fueron, al parecer, una voz que clamó en el desierto latinoamericano, pues, como sabemos, en América Latina —y Chile no es la excepción— desde la década de los ochenta comienzan a implementarse políticas económicas de libre mercado que distan bastante de ser una economía solidaria.

Aunque el Papa no propone un modelo económico concreto, sus orientaciones apuntan a una economía social de mercado, es decir, a un sistema económico que combine armónicamente crecimiento económico con justicia social, y el principio de subsidiariedad con la solidaridad, propios de un Estado social. Una economía de la solidaridad no descuida el crecimiento económico, por el contrario, lo promueve, porque sabe que, sin generación de riqueza, es muy poco o nada lo que se puede redistribuir. Podemos preguntarnos, dado que llevamos años discutiendo, si es que bajo una economía solidaria puede haber un sistema de pensiones de capitalización individual. La respuesta es afirmativa. En las últimas décadas en Alemania se habla de un Estado social activo, que imprime mayor responsabilidad e iniciativa a los ciudadanos bajo el lema: *Fördern und fordern* (promover y exigir). Un ejemplo de ello es la aceptación de la capitalización individual en el sistema de pensiones, aunque sea a modo de complemento, históricamente de reparto (solidario).

¿Es Chile un país solidario? Pareciera ser que lo somos, si por solidaridad entendemos un sentimiento superficial que aflora ante el drama ajeno o ante la adversidad y nos impele a dar «sin que nos duela», pero si entendemos por solidaridad «la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común, es decir, el bien de todos y cada uno para que seamos realmente responsables de todos» (Juan Pablo II), entonces no somos tan solidarios como creemos. Según el Índice de Solidaridad de Chile (que mide la solidaridad en base a tres criterios: donación de dinero, donación de bienes materiales y donación de tiempo, en nota de uno a diez), los chilenos obtuvimos el 2015 un 2,9 (el 2012 obtuvimos un 3,3).

Curiosamente, lo que menos donamos los chilenos es tiempo (solo un 1,4).⁵ ¿Cómo construir un país solidario sin ciudadanos solidarios?

Rol de los empresarios y de los trabajadores

El rol que juegan las empresas y los empresarios en la creación, el desarrollo y la consolidación del Estado social es insustituible. Como ya hemos señalado, este no podría cumplir con su rol si no existe un crecimiento económico sostenido que genere riqueza y le permita recaudar fondos, por ejemplo, vía impuestos. En este marco social, la empresa es bastante más que una unidad productiva orientada a la producción de bienes y servicios cuyo fin principal es obtener ganancias. Como lo postulaba Milton Friedmann: «La empresa tiene una y solamente una responsabilidad social: utilizar sus recursos y realizar actividades destinadas a aumentar sus beneficios, siempre que cumpla las reglas del juego, es decir, actuando en competencia libre y abierta, sin fraude ni engaño».

En un Estado social, no se niega el importante rol que cumplen las ganancias, es más, es un deber ético del empresario generarlas, pero no puede ser el único y último objetivo de la empresa, concebida como una comunidad de personas, la que cuenta con un proyecto económico, ético, realista, o sea, sustentable en el tiempo. La empresa, antes de ser una *make money machine*, una «sociedad de capitales» o una unidad productiva cuyo fin es el lucro, es una comunidad de personas. De esta manera, ella es bastante más que un grupo de individuos que se organiza para obtener beneficios económicos. Tampoco se reduce al lugar de trabajo en el cual una serie de operarios obtienen una remuneración por sus servicios.

Al estar formada por personas y no por meros factores de producción, la empresa constituye primeramente el lugar en donde el trabajador se desarrolla y realiza como persona a través del trabajo, según sus propias capacidades y conocimientos. Su calidad de comunidad de personas es la fuente de sus vinculantes exigencias éticas, pues asocia y reúne personas, sujetos libres llamados a buscar su realización mediante el trabajo. En este contexto, es también un lugar de convivencia, donde se interactúa con otras personas, en donde uno se alegra con los éxitos personales del otro. Es el lugar en donde los unos y los otros se van realizando y aportan ideas prácticas y novedosas para ofrecer un producto o servicio mejor. Es el lugar en donde se reciben y otorgan responsabilidades que comprometen a todos, desde el junior hasta el gerente o dueño.

En este contexto, uno de los fines principales de la empresa es el bien común. Dicho de otro modo, tiene al menos cuatro fines principales:

5. No disponemos de datos más recientes, pero los tres estudios que se hicieron fueron consistentes en el tiempo. No arrojaron grandes diferencias.

- Mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de la satisfacción de necesidades. La empresa presta un servicio al proporcionar un producto o servicio útil a la sociedad.
- Agregar un valor económico al bien o servicio que produce, lo que le genera ganancias, es decir, obtener beneficios económicos. Con otras palabras, esto se ha llamado afán de lucro.
- Ser sostenible y sustentable en el tiempo. Toda empresa que se inicia tiene como objetivo mantenerse en el tiempo, lo que supone un gran esfuerzo. Mantenerse es una tarea muchas veces ardua y difícil, pues la empresa no solo está sometida a la competencia, sino a una serie de vicisitudes: clima, desastres naturales, atentados terroristas, problemas financieros fuera del país, etcétera. Para la pequeña y mediana empresa es particularmente difícil mantenerse en el tiempo. Es en este ámbito en el que el Estado social debe ayudar de forma prudente a dichas empresas.
- Por último, un cuarto objetivo es dar trabajo. En la medida que la empresa permanece en el tiempo, que se afianza en el mercado, puede generar nuevos empleos y absorber mano de obra, colaborando claramente al desarrollo del país, en la disminución de la pobreza y de la desigualdad, y, por extensión, en mejorar la calidad de vida de los chilenos.

Como todo derecho trae aparejado un deber, la empresa tiene bajo un Estado social responsabilidades sociales, como asegurar y generar nuevos puestos de trabajo o proporcionar condiciones dignas de trabajo, es decir, contar con un lugar apropiado, higiénico y con los recursos necesarios para desarrollar bien su labor. No menos importante es la aceptación de los sindicatos, no como interlocutores molestos, sino como socios imprescindibles en las negociaciones. Se les debe considerar como aliados estratégicos de la empresa y no como enemigos a los que hay que soportar. Pagar sueldos dignos es también parte de la responsabilidad social empresarial y, por último, la preocupación por el medioambiente es una de las mayores responsabilidades actuales de los empresarios. No solo no deben dañar el medioambiente directamente, sino que deben preservarlo creando productos que no lo dañen.

Para que la empresa funcione de esta manera se requiere de empresarios prudentes, justos, fuertes y templados, comprometidos con su país. Según Ludwig Erhard, el empresario cumple un rol político y económico, lo que no siempre es captado por los ciudadanos. Aunque el empresario no sea consciente de su rol político y económico, cumple con este rol si en una economía social de mercado la libertad de precios y la libre competencia están protegidos y vigentes.

La imagen del empresario ha sido representada en la opinión pública en forma ambivalente y dividida. Por un lado, él ha sido alabado como un pionero del desarrollo, pero también, a partir de Marx, ha sido descrito como un explotador, un ave de rapiña que solo busca el beneficio personal y el afán de lucro.

Contra esta caricatura marxista del empresario se manifiesta Wilhelm Röpke: «Afírmese que los negocios son en el fondo saquear los bolsillos ajenos no es más que una fraseología, como lo es afirmar que los empresarios explotan siempre a sus trabajadores» (1956b: 45). El empresario tiene una responsabilidad social ineludible, o sea, tiene un rol activo en el mantenimiento y la promoción del bien común: «Satisface con su empresa necesidades sociales y honestamente logra beneficios, asegurando con ello puestos de trabajo, y contribuyendo con esto al bien común. Por esta razón, la rentabilidad de su empresa forma parte de su responsabilidad por el bien común» (Spieker, 1990: 106-107).

¿Cómo puede cumplir el empresario con su responsabilidad en un Estado social? Su primera responsabilidad radica en la prudente dirección de su empresa, fábrica o industria. Debe asegurar la rentabilidad y la capacidad de competencia, es decir, debe producir ganancias, sin estas no puede invertir y, por lo mismo, no puede crear nuevos puestos de trabajo, o bien, asegurar los existentes. Independiente de la solidaridad dentro de su empresa, el empresario es también responsable de que su empresa, en el marco de las leyes vigentes y de la ética, produzca de la mejor manera. De su buena dirección dependen no solo él y su familia, sino también las de todos sus trabajadores. En este sentido, uno de los primeros deberes sociales y éticos de un empresario es generar ganancias para que la empresa pueda mantenerse en el tiempo. Pero este no es el único ni el más importante de los fines, tiene, además, la responsabilidad de crear puestos de trabajo, por ejemplo, ampliando su empresa; tiene que producir y desarrollar productos por propia iniciativa, que no dañen el medioambiente y que reduzcan los problemas ambientales existentes.

Otro ámbito de responsabilidad es la creación de bienestar o riqueza. Existe una responsabilidad ética hacia fuera y hacia dentro: en el marco de la responsabilidad ética hacia dentro se debe considerar el promover y utilizar totalmente el potencial de rendimiento de los trabajadores. Esto será posible si ellos se identifican con las labores que deben realizar. Mientras mayor es la identificación y la libertad individual de los trabajadores, en mayor medida puede cada uno de ellos experimentar que la vida laboral es una parte de su desarrollo personal.

En otro aspecto, dentro de la responsabilidad social del empresario están también la calidad, la funcionalidad y la seguridad de su producto; la cooperación hacia la conservación del medioambiente y también ir más allá de nivel mínimo legal; además de la mantención de una efectiva, pero sana competencia. Dicho de

modo general: no se debe subvertir el orden legal en la vida económica, sino que se debe declarar activamente partidario de él (Schlecht, 1990: 52–53).

En un Estado social las empresas no sucumben en el anonimato del proceso económico, por el contrario, son concebidas como una socia del mercado, cuyo proceder influirá en la postura y el modo de comportarse de sus socios en el mercado y, de ese modo, desarrollará una cultura económica. Esto exige especialmente de las empresas con gran poder económico que apoyen el sistema económico de mercado y que renuncien en su campo de acción a manipular el mercado egoístamente (Gaugler, 1984: 84).

No cabe duda de que las ganancias son necesarias para el buen funcionamiento de una empresa. No se debe pasar por alto que las ganancias deben ser vistas como un premio por el rendimiento positivo, del que el sistema económico no puede prescindir. En consecuencia, la posibilidad de arrojar pérdidas debe ser un castigo por un rendimiento deficiente. Además, se debe tener en cuenta que a través de la competencia se dispone de un eficiente instrumento para presionar a quienes ven en las ganancias de la empresa el único fin (Röpke, 1956b: 237).

Un buen empresario dirige su empresa con eficiencia y alcanza ganancias para su propio provecho, para el de la sociedad y de los consumidores. Esta tarea es, incluso, una exigencia moral. Sin un actuar económico eficiente se desperdician los enormes medios necesarios para un nivel aceptable de vida. Por otra parte, la eficiencia económica se funda en la aceptación de un sistema económico que presupone la seguridad social y la justa distribución de la riqueza (Schlecht, 1990: 46).

La empresa puede unir el comportamiento económico con el social. No existe contradicción entre ambos, se puede completar esta exigencia sin perjudicar la eficiencia económica. Al contrario de lo que se piensa, la dirección de una empresa no significa poder, sino servicio para todos.

Debemos agregar, expresamente, que la exigencia en el comportamiento ético no solo vale para el empresario, sino también para el trabajador, habida cuenta de que la prosperidad económica tiene también su origen en el comportamiento moral. El rol de los trabajadores en la realización de un Estado social es también imprescindible. Es un lugar común cargarles las tintas a los empresarios frente a las crisis económicas, como si ellos fueran los únicos responsables del buen o mal funcionamiento de la economía.

En el mencionado discurso de Juan Pablo II en la Cepal, si bien el Papa critica al modelo económico y a la «teoría del chorreo», unos párrafos más adelante alude a los trabajadores, al mencionar las causas morales de la prosperidad:

Las causas morales de la prosperidad son bien conocidas a lo largo de la historia. Ellas residen en una constelación de virtudes: laboriosidad, compe-

tencia, orden, honestidad, iniciativa, frugalidad, ahorro, espíritu de servicio; cumplimiento de la palabra empeñada, audacia; en suma, amor al trabajo bien hecho. Ningún sistema o estructura social puede resolver, como por arte de magia, el problema de la pobreza al margen de estas virtudes; a la larga, tanto el diseño como el funcionamiento de las instituciones reflejan estos hábitos de los sujetos humanos, que se adquieren esencialmente en el proceso educativo y conforman una auténtica cultura laboral.

Es decir, «si los empresarios hacen como que pagan y los trabajadores hacen como que trabajan», no tendremos un Estado social.

Pacto social

La idea de que los dueños del capital y los dueños de su fuerza laboral —los empleadores y los empleados— son socios, partes de la misma organización, persiguiendo las mismas metas, es lo que se conoce como *Sozialpartnerschaft*, vocablo que solemos traducir como «pacto social». Este no solo evita o aminora los conflictos laborales, sino que, además, promueve la armonía laboral. De este modo los conflictos de interés —propios de la empresa— se solucionan dialogando entre ambas partes organizadas (asociación de empresarios, sindicatos) con reglas claras y bien definidas.

Según Müller-Armack, uno de los mayores desafíos de un sistema económico consiste en la superación de la división entre capital y trabajo. Ni una economía centralmente planificada ni una de libre mercado ofrecen, a su parecer, una solución para la superación de esta división, pues según él, en ambos casos se ejerce una forma de violencia en contra de los trabajadores. En una economía social de mercado, el pacto social representa un camino para la superación de este conflicto, pues intenta llevar a cabo una relación armónica entre capital y trabajo, lo cual es un factor esencial de producción. En este sentido, se podría decir que el pacto social es un modo pacífico —*fórmula irenaica*, como lo llamaba Müller-Armack— de regular las relaciones entre empresario y trabajador.

Este pacto social genera un equilibrio entre las partes, que se traduce no solo en una igualdad legal, sino también social. De este modo, ni los sindicatos de trabajadores ni las organizaciones empresariales podrían obligar al otro o imponer por la fuerza sus condiciones. Sin embargo, el pacto social no es una panacea que supere mágicamente los conflictos entre ambos sectores, pero sí representa una alternativa pacífica y racional para resolver conflictos; además, es un efectivo antídoto contra los egoísmos grupales en la sociedad. Junto con ello, constituye una alternativa real contra la lucha de clases, porque allí donde prevalece el trabajo

en conjunto y no los propios intereses, ni la dignidad humana, ni la libertad, ni el desarrollo personal pueden verse en peligro.

La negociación colectiva y la estructura social de la empresa, como aplicación concreta del pacto social, constituyen, junto con la competencia, pilares fundamentales de la economía social de mercado. Un desequilibrio demasiado grande entre trabajadores y empresarios es una forma de violencia, en la medida que uno de los sectores en pugna puede imponer sus términos a través de la fuerza y no a través del diálogo. En Chile urge un pacto social, más aún cuando consideramos que los sindicatos están cooptados por los partidos políticos de izquierda, por ende, muy ideologizados.

Desafío ético y cultural: Promover y desarrollar un ethos laboral y un alto estándar ético

Aunque ya lo he mencionado en otra parte (Yáñez, 2023: 112), quiero recordar una anécdota a propósito de la posibilidad de implementar en América Latina una economía social de mercado. En junio del 2018 fui invitado a participar en el Congreso Internacional «70 Jahre Soziale Marktwirtschaft» («Setenta años de Economía Social de Mercado»), realizado en Münster. Como fui el único latinoamericano, me correspondió exponer sobre las posibilidades de implementación de una economía social de mercado en América Latina. Tras mi ponencia, durante la pausa del café se me acercó un académico alemán, buen conocedor de nuestro continente, quien elegantemente me señaló que en América Latina sería muy difícil implementar una economía social de mercado, pues ello requiere de altos estándares éticos y de un *ethos* del trabajo, del cual por supuesto nosotros los latinoamericanos carecemos. No es necesario ser muy agudo para darse cuenta de que mi interlocutor se refería a los altos niveles de corrupción pública y el escaso cultivo de las causas morales de la prosperidad.

El rol de la sociedad civil

Sin una sociedad civil bien organizada la democracia está en riesgo y por extensión también el Estado, pues la sociedad es aquel espacio social donde confluyen las libertades individuales, donde defendemos nuestros intereses, donde promovemos nuestras ideas, donde realizamos nuestros negocios, donde formamos nuestra familia y educamos a nuestros hijos, donde se organiza la vida en común en torno a la amistad cívica, etcétera.

Sin embargo, la sociedad civil no es pura espontaneidad fruto de una libertad ilimitada. Ella necesita de cierto orden y límites impuestos por el bien común, requiere de un principio orgánico, de un «alma» que la anime y la articule, sin

absorberla, sin sustituirla, sin atomizarla ni fragmentarla. Esa alma es el Estado, que resguarda la vida en común y admite que los ciudadanos organizados institucionalmente son protagonistas de la historia y de su propia historia. El Estado, en este contexto, articula racionalmente las libertades —políticas, económicas, sociales— fundado en la ley natural y positiva. Huelga recordarlo, esta labor no la puede llevar a cabo si se le concibe como una institución de dominio de una clase a otra.

Como hemos esbozado en estas páginas, la implementación de un Estado social no es tarea solo del gobierno, de los políticos o los empresarios, sino de toda la población. En este sentido, la sociedad civil juega un rol irremplazable, no solo como fiscalizadora de las promesas del gobierno de turno, sino también como colaboradora en este proceso, tanto a través de las votaciones periódicas, eligiendo candidatos que promuevan este tipo de Estado, como exigiendo el cumplimiento de las promesas de campaña.

Para estos efectos, es fundamental el respeto por la autoridad y la confianza, dos materias que venimos reprobando el último tiempo y por lo que se ha desencadenado una crisis social y cultural que no comenzó el 18 de octubre del 2019, sino antes, cuando se perdió el respeto por la autoridad,⁶ o sea, cuando los hijos les perdieron el respeto a sus padres, ya sea porque estos fueron progenitores ausentes o porque tuvieron que convertirse en amigos de sus hijos, críos educados sin contención y disciplina. Se perdió la autoridad cuando los profesores en los colegios dejaron de ser maestros y pasaron a ser meros facilitadores de contenidos o de experiencias significativas de sus alumnos, o cuando en la universidad los académicos pasaron a ser «empleados» de sus estudiantes. Se perdió la autoridad cuando para muchos chilenos Carabineros dejó de ser «del débil el protector» y cuando las instituciones perdieron credibilidad y, por proyección, se entronizó la desconfianza.

A la pérdida de autoridad se suma la pérdida de la amistad (cívica). La lógica amigo-enemigo no es buena consejera para alcanzar la paz social. Cuando algunos empresarios abusan de los trabajadores y cuando algunos trabajadores reemplazan el pacto social por la lucha de clases (encubierta), es la sociedad civil la que fracasa y se resiente; cuando la violencia monopoliza nuestras acciones, cuando en los colegios se dejó de impartir educación cívica y de enseñar el amor

6. Recordemos que «autoridad» proviene del latín *auctoritas*, derivado del verbo *augere* que significa aumentar, hacer crecer. El respeto y acatamiento de la autoridad no está basado en el miedo, el simple deber o en la persuasión, sino en la convicción de parte del que obedece de que lo mandado es bueno y necesario para él, incluso aunque no esté de acuerdo con aquél mandato.

a la patria es la sociedad civil la que se debilita. Sin autoridad, sin amistad y sin austeridad no tendremos un Estado social.

Los resultados de la última Encuesta Bicentenario son elocuentes y preocupa-
ntes: en materia de confianza, sigue siendo muy baja, el gobierno apenas tiene un 6 %, los partidos políticos un precario 1%, los parlamentarios también un 1% y los tribunales de justicia un 6 %. La excepción a la regla la constituyen las universidades, que alcanzan un 46 %, Carabineros con un 38% y las Fuerzas Armadas con un 39 %.

¿Es posible percibir cuál es la actitud de la sociedad civil con respecto al rol del Estado? La mencionada encuesta arroja interesantes datos. En líneas muy generales, los encuestados se alejan de un Estado liberal y de bienestar. Un 53 % opina que lo mejor para el país es que exista igualdad social y una distribución más equitativa de los ingresos. Esto implica una intervención del Estado en el mundo económico, independiente si las intervenciones del Estado son a corto o largo plazo. Ante la pregunta de si cada persona debería preocuparse y responsabilizarse por su propio bienestar, en 2006, el 43%, y en 2009 (al igual que el 2014), un 44 % respondía afirmativamente. Este promedio baja el 2019 al 35 % y el 2021 al 27 %. El 2022 sube a un 38 % y el 2023 vuelve a bajar al 33 %. Ante la afirmación «el Estado debería preocuparse y hacerse responsable por el bienestar de las personas», los resultados fueron los siguientes: el 2006 fue de un 25 %, en el 2009 un 27 %, en 2011 un 30 %, en 2012 un 29 %, el 2013 un 33 %, en 2014 un 25 %, el 2015 un 30 %, en 2016 un 35 %, el 2007 un 31 %, en 2018 un 30 %, el 2019 un 32 %, el 2021 un 42 %, en 2022 un 34 % y en 2023 un 36 %. Los datos son elocuentes y se mantiene la tendencia en el tiempo. Esta es una buena noticia para quienes promueven un Estado social.

En relación con la clásica disyuntiva entre «universalismo» y «focalización», los resultados son consistentes con esta inclinación hacia un Estado social. Un poco más de un tercio de la población cree que «la ayuda del Estado debe destinarse solo a los más pobres y vulnerables». La tendencia es a la baja, pues el 2012 un 43 % respondía afirmativamente, pasando por un 32 % el 2016, un 35 % el 2019 y un 33 % el 2023. Ante la afirmación «Todos los ciudadanos deben recibir la misma ayuda del Estado», en el 2012 un 30 % respondía afirmativamente, pasando por un 40 % el 2015 y subiendo levemente a un 43 % el 2019. En los últimos tres años las respuestas se mantienen sobre el 40 %: un 45 % el 2021, un 43 % el 2022 y un 45 % el 2023. Creemos, salvo excepciones, que los chilenos tenemos una vocación de centro.

En general, los chilenos creen que ellos tienen la responsabilidad principal de labrar su propio destino y ser los agentes de su propia felicidad. Cuando se les pregunta «si la mejor forma de progresar en la vida es esforzarse por emprender,

capacitarse y trabajar duro», en 2023, un no despreciable 36 % responde afirmativamente. El porcentaje más alto se alcanzó el 2014 con un 40 % y el más bajo los años 2012, 2013 y 2021 con un 30 %. Ante la pregunta de si «para progresar en la vida se requieren garantías del Estado de buena educación y trabajo, más de un tercio responde afirmativamente, alcanzando su nivel más alto el 2021 con un 47 % y el más bajo el 2014 con un 34 %, mientras que el 2023 alcanzó a un 39 %.

Donde sí hay una diferencia mayor es entre los partidarios de la «proigualdad» y los «procrecimiento». El 2023, un 53 % estimó que «lo mejor para el país es que haya igualdad social y una distribución de los ingresos más equitativa». El nivel más alto se alcanzó el 2021 con un 62 %. Solo un 26 % cree que «lo mejor para el país es que haya crecimiento económico alto y sostenido». En todo caso, nos parece que ambas alternativas no son excluyentes.

Superar la corrupción

Corruptio optimi pessima reza el adagio latino. Si consideramos que la política es una de las más nobles actividades humanas en procura del bien común, la corrupción política es de una de las peores. Un Estado social es incompatible con la corrupción, considerando de que implica el abuso de poder para beneficio propio o de los cercanos, beneficios que muchas veces se traducen en ganancias económicas o posiciones de poder. Este mal uso del poder genera un daño irreparable, que corroe las entrañas de la cultura y, más aún, de la buena vida humana. No entraremos acá a la discusión de cuanta corrupción puede tolerar el Estado sin perder su calidad de social, habida cuenta de que ella provoca entre otras cosas el debilitamiento de las instituciones democráticas, atenta contra los derechos de las personas y ejerce violencia generalmente en contra de los más débiles y vulnerables de la sociedad.

Un Estado social no se puede dar el lujo de ser cooptado por las mafias, por el narcotráfico, por el crimen organizado, por la corruptela de funcionarios públicos, políticos, alcaldes o empresarios inescrupulosos. Algunas de sus manifestaciones más típicas, como el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el robo, el nepotismo, el clientelismo o la colusión parece que llegaron al país para quedarse.⁷ Según datos de Transparencia Internacional, en 2018 alrededor

7. A los recientes casos de corrupción pública, como el caso «Fundaciones» (Democracia Viva), el caso «Audios» (que involucra al abogado Luis Hermosilla), el caso «Vitacura» (que afecta al exalcalde Raúl Torrealba), podemos recordar casos más antiguos como el caso «Chispas» (1997), llamado «el negocio del siglo», el caso «La Polar» (2010), la colusión del papel higiénico (colusión entre el 2000 y 2011), la colusión de las farmacias (2013), el caso «Penta» (2013) y la colusión de los pollos (2008–2011). No debemos olvidar la corrupción en

de 56 millones de latinoamericanos tuvieron que pagar un soborno a cambio de un servicio público y desde el 2016 no se registran avances significativos. Según datos del 2021, Chile ocupa el lugar 27 en el Índice Internacional de Corrupción, con 67 puntos (de un total de 100 que significa transparencia o limpieza total).

¿Cómo enfrentar la corrupción? Antes de responder esta compleja pregunta, debemos recordar que ella perjudica a toda la población, pero en especial a los más vulnerables, a los pobres, a los ancianos, a las mujeres, a los niños y a los migrantes, o sea, a aquellos que de modo especial necesitan de un gobierno honesto, eficiente y de una sana economía. Lamentablemente, los dos grandes ámbitos que permanentemente están acechados por la corrupción son la política y la economía. Esta costumbre atávica, al menos en nuestro continente, es una muy mala noticia para la eventual implementación o consolidación de un Estado social.

Los chilenos tenemos el tremendo desafío de enfrentar de forma valiente la corrupción. ¿Cómo hacerlo de modo eficiente? Uno de los instrumentos más utilizados es la aplicación efectiva de la ley. Lamentablemente observamos que en nuestro país, en esta materia, la ley es a menudo letra muerta. Los corruptos generalmente poseen mucho poder, porque están en el poder o poseen el poder del dinero, de las influencias, ante el que la justicia inclina la cerviz. Si bien es cierto que buenas leyes ayudan en la lucha contra la corrupción, no es menos cierto que no son suficientes, porque buenas leyes, como muestra también la experiencia, no crean necesariamente ciudadanos buenos, honestos, solidarios, responsables.

No cabe duda de que se deben promover buenas leyes y cambiar las malas, en especial aquellas que dejan espacios para la corrupción, pero esto no es suficiente. No basta con la fiscalización estatal, no solo porque se requeriría un ejército de fiscalizadores, sino porque, además, ella solo puede paliar los nefastos efectos. No nos engañemos, las leyes o las fiscalizaciones tienen un efecto paliativo. El desafío es, en consecuencia, apuntar a las causas del mal que anida en el corazón humano y en la mentalidad utilitarista y exitista, toda vez que la corrupción es el camino corto y fácil para alcanzar el éxito. Nuestro desafío se traduce en crear una cultura de la honestidad y de la responsabilidad, promover un *ethos* de la probidad, que se proyecte a todos los ámbitos de la vida humana, tanto pública como privada y que comprometa a toda la población.

La lucha contra la corrupción no es solo un problema de las autoridades, sino que concierne a todo el país, pues se puede caer en la corrupción por comisión, omisión, inducción o cooperación. Complementariamente, necesitamos una cultura de la austeridad, porque vivir austeramente no significa vivir en la pobreza, sino

las municipalidades. El Consejo de Defensa del Estado presentó el 2023 querellas en el 40 % de las comunas del país y 32 alcaldes han sido imputados.

mantenerse dignamente con lo justo y necesario para alcanzar nuestro fin último, que no es otro que la felicidad. En este sentido, debemos promover una cultura del «ser» y no del «tener», más aún cuando sabemos que muchas veces son la codicia y la sed de poder los detonantes para corromperse y corromper a otros. Si deseamos mucho y lo mucho que deseamos, lo deseamos mucho, la corrupción es una tentación irrefrenable. Ella anida en el corazón humano, en nuestro interior generalmente amenazado por las pasiones que nos conduce a los vicios, es decir, aquellos hábitos que nos disponen al mal. A la corrupción se le debe enfrentar desde dentro, interiormente. Si se me permite la analogía, en el ser humano conviven dos lobos, uno bueno, honesto, virtuoso y otro malo, corrupto y vicioso. ¿Cuál de los dos prevalece? Aquel que queramos alimentar. No alimentemos, entonces, al lobo de la corrupción que habita nuestro interior. Como nadie se acuesta honesto y se levanta corrupto, este flagelo que se ha ido enquistando durante décadas en nuestro país no desaparecerá de la noche a la mañana. Deberemos armarnos de paciencia y de perseverancia en el tránsito hacia una cultura de la honestidad, de la austeridad, paso a paso, sin prisa pero sin pausa. No cedamos a la tentación del autoflagelamiento o de la autocomplacencia, pues el pesimismo radical o el optimismo ingenuo son malos consejeros. Trabajemos con realismo y esperanza por un país con menos corrupción, el resto vendrá por añadidura.

Conjurar a la «partera de la historia»

La violencia o «partera de la historia»,⁸ como la llamaba Marx, con su multitud de rostros, unos más repugnantes que otros (guerras, genocidios, terrorismo, delincuencia, aborto, maltrato infantil, violencia intrafamiliar, abuso sexual, miseria, *moobing, bullying, troleo*) se ha enquistado paulatinamente en nuestros corazones, colonizando nuestro modo de actuar, toda vez que hemos dejado libres a nuestros demonios, ávidos de dominio, de control o simplemente de agresión. Sabemos más de la guerra que de la paz, conocemos mejor cómo matar que cómo vivir. La violencia, junto a la corrupción, constituye un obstáculo prácticamente insalvable en la implementación de un Estado social, al menos como lo hemos definido en estas páginas. Ella despliega sus tentáculos en el mundo público y privado,

8. Me disculpará el lector que le dedique varias páginas a este angustiante tema que aparentemente nada o poco tiene que ver con el Estado social. La violencia representa, a mi juicio, una de las tres grandes pandemias que asedian a la humanidad. Junto al covid-19 (aparentemente superado) y a la soledad (una pandemia invisibilizada), la violencia amenaza diariamente nuestra existencia. «*Gewalt ist die Hebamme jeder alter Gesellschaft, die mit einer neuen Schwanger geht*» (La violencia es la partera de toda vieja sociedad, preñada de una nueva) (Marx, 2002: 40. La traducción es nuestra).

atrapa a la política y a la economía, asfixia el orden social, lacera la cultura. Como un fantasma, recorre el mundo destilando su mortal veneno, destrozando vidas, matando ilusiones, destruyendo familias, anulando el espíritu, infundiendo miedo, cercenando nuestra alegría. Habita en nuestro lenguaje, duerme en nuestros hogares, se pasea por nuestros colegios y universidades, nos acosa en nuestros trabajos, campea en las redes sociales, se enseñorea en la televisión y el cine, gobierna las calles, exhibe su hipocresía en política, arremete en la Araucanía, muestra su inhumanidad en las clínicas abortivas. Es una obrera disciplinada, trabaja 24/7, no da tregua, nos asedia cotidianamente.

Como nunca antes nuestra existencia se encuentra amenazada por la violencia y sus apologetas. *Peu à peu* ha devenido cultura, una «cultura de la muerte», según la profunda expresión de Juan Pablo II,⁹ que cobra millones de víctimas año tras año. No solo mata el cuerpo, sino también el alma cuando despersonaliza, destruye, anula, infunde miedo, esclaviza o somete. Bajo su imperio la cultura deja de ser el cultivo del *sapiens* y el modo específico del «existir y del ser» en orden al bien común,¹⁰ mutando a una *forma mentis* eficientista y en un *modus vivendi* utilitario hipotecado por la *accountability*. Basada en esta visión eficientista e individualista del hombre, se ha materializado en costumbres, instituciones y leyes, adquiriendo la violencia «carta de ciudadanía».

Así las cosas, la hemos naturalizado, convirtiéndola en nuestra cotidiana compañera, inmunizados, la aceptamos como un modo normal de resolver conflictos y nos identificamos con los violentos modelos y héroes que nos entrega diariamente la televisión o el cine. Peor aún, se la justifica desde ciertas éticas, pues se nos dirá que es parte de nuestra naturaleza humana. No desconocemos que este flagelo nos acompaña desde el principio de los tiempos, desde que Caín mató a Abel, pero ello no significa que responda a nuestra naturaleza racional.

Según el filósofo Byung-Chul Han:

Hay cosas que nunca desaparecen. Entre ellas se encuentra la violencia. La Modernidad no se define, precisamente, por su aversión a esta. La violencia solo es proteica. Su forma de aparición varía según la constelación social. En la actualidad, muta de visible en invisible, de frontal en viral, de directa en mediada, de real en virtual, de física en psíquica, de negativa en positiva, y se retira a espacios subcutáneos, subcomunicativos, capilares y neuronales, de manera que puede dar la impresión de que ha desaparecido. En el momento en que coincide con su contrafigura, esto es, la libertad, se hace del todo invisible. Hoy en día, la violencia material deja lugar a una violencia anónima,

9. Juan Pablo II acuñó la expresión. Véase en especial *Evangelium vitae*, número 50.

10. Juan Pablo II, Discurso ante la Unesco (2 de junio de 1980).

desubjetivada y sistémica, que se oculta como tal porque coincide con la propia sociedad (Han, 2016: 5).¹¹

Pese a que la conciencia moral ha progresado en el tiempo, que el respeto a la dignidad humana se reconoce como un derecho inalienable, en especial después de la Segunda Guerra Mundial, y que la mayoría de los países reconoce la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU (1948), la violencia en sus múltiples versiones y dimensiones sigue siendo un claro signo de nuestros tiempos: violencia física, psicológica, gestual, sexual, verbal, material, que sigue siendo ejercida tanto privada como públicamente y no pocas veces como medio para resolver conflictos.¹²

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), podemos definirla como «el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones».

¿Cuáles son los rostros de esta Hidra de mil cabezas? Son los diminutos rostros de los aproximadamente sesenta millones de niños y niñas que mueren abortados al año; son los rostros demacrados de aquellos pequeños que mueren cada cinco segundos de hambre o por los efectos de ella; son los desesperanzados rostros de aquellas personas que se suicidan cada cuarenta segundos porque no le encuentran sentido a sus vidas;¹³ son los rostros de los miles de víctimas del terrorismo; son los rostros de los más de un millón de pequeños y pequeñas que han perdido su inocencia al ser explotadas sexualmente a través del llamado turismo sexual;¹⁴ son los rostros cansados y sucios de los aproximadamente 346 millones de niños que trabajan en condiciones miserables;¹⁵ son los rostros angustiados de los más

11. Byung-Chul Han también habla de la «violencia positiva» como una suerte de autoviolencia, propia de la sociedad del rendimiento.

12. Según datos del Instituto para la Economía y la Paz, en su Índice de Paz Global 2010, a pesar de la disminución de los conflictos bélicos, la violencia en el mundo ha aumentado, debido al aumento en un 5 % de los homicidios en el mundo.

13. El suicidio es la segunda causa de muerte violenta en el mundo. Al año se quitan la vida aproximadamente un millón de personas, la mayoría de ellas entre 20 y 45 años, aunque el suicidio infantil es un fenómeno *in crescendo*.

14. Algunas cifras de explotación sexual infantil por países: Filipinas: 100 mil; India: 400 mil; Taiwán: 100 mil; Tailandia: 200 mil; Estados Unidos: 244 mil a 325 mil; Brasil: 100 mil; África Occidental: 35 mil; Europa occidental y oriental: 175 mil.

15. Los reportes de la Unicef dicen que alrededor de 346 millones de niños y niñas son objeto de explotación infantil en el planeta y al menos tres cuartas partes lo hacen en condi-

de 1.400 millones que viven en la pobreza, o los más de 1.200 millones de seres humanos que no tienen acceso a agua potable;¹⁶ son los rostros inexpresivos de los más de 120 millones de personas que sufren depresión;¹⁷ son los rostros deformados de las miles de mujeres que sufren maltrato familiar, o las víctimas del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar física y psicológica, del abuso sexual, de las violaciones,¹⁸ y un interminable y fatídico etcétera.¹⁹

En la teoría, la condenamos y declaramos solemnemente que utilizaremos todo el rigor de la ley para combatirla, pero en la práctica nos hemos resignado a convivir con la violencia, como si fuera un virus maligno imposible de erradicar, y peor aun, sin una vacuna que nos inmunice. Nos refugiamos en la esperanza de que su metástasis no nos alcance todavía. Y como hemos ido perdiendo nuestra capacidad de asombro, ya no nos sorprendemos por su presencia cotidiana. No obstante, quizás la peor forma de violencia sea la indiferencia ante la misma violencia. Antes de ayer nos horrorizábamos ante su presencia. Ayer nos horrorizábamos solo ante la banalidad y la cotidianidad con la que ella se ejercía. Hoy apenas nos horrorizamos de nuestra propia incapacidad para horrorizarnos.

Es probable que el siglo XX (y el XXI no se queda atrás) sea recordado por su violencia: «Un siglo de grandes calamidades para el hombre, de grandes devastaciones no solo materiales, sino también morales, más aún, quizás sobre todo morales [...]. Un siglo en el que los hombres han preparado a sí mismos muchas injusticias y sufrimientos».²⁰

El hijo predilecto de la violencia es el terrorismo,²¹ como forma extrema de violencia destinada a infundir terror de modo cruel y terrible en la población, recurriendo a la destrucción y asesinato indiscriminado de víctimas inocentes.

ciones o situaciones de peligro. Sin embargo, según el reporte «Protección infantil contra el abuso y la violencia: Explotación infantil» de Unicef, el setenta por ciento de niños y niñas trabajadores del mundo lo hacen en el sector de la agricultura.

16. 2,2 millones de personas mueren a causa de diarrea provocada por beber agua contaminada. El noventa por ciento son niños y niñas.

17. En el año 2020 la depresión fue la principal causa de discapacidad en todo el mundo, tan solo superada por las enfermedades cardiovasculares, según ha advertido la Organización Mundial de la Salud.

18. En Estados Unidos, un país «desarrollado», se viola a una mujer cada noventa segundos y cada quince segundos en este mismo país una mujer es víctima de maltrato físico a manos de su cónyuge o pareja. En el mundo, el setenta por ciento de las mujeres que mueren asesinadas lo son por su marido o pareja.

19. Refugiados políticos, los discriminados por razón de su fe, de su posición social o económica, entre otros.

20. Juan Pablo II, *Redemptor hominis*, 17.

21. Véase Laqueur (1980).

Mediante el uso sistemático, ostentoso e inesperado de la violencia contra las personas y las cosas (vandalismo), se intenta crear un clima de terror y consternación en la sociedad, creando un clima de incertidumbre y una sensación de indefensión frente a sus demandas. El terrorista no solo pretende debilitar a los gobiernos, sino principalmente las voluntades, generando un estado general de alarma o de psicosis colectiva en la población. No hay que confundirse, el terrorismo no es una lucha por la justicia, la libertad, la paz y la democracia, y los terroristas no son justicieros que luchan por altos ideales, como los derechos humanos, encontrando siempre una justificación para sus asesinatos. El terrorismo busca una justificación ética de la violencia: la víctima es siempre considerada como un victimario, perverso y brutal que debe ser abatido por la fuerza de las armas, único medio para derrotarlo. Pretende convencernos de que mata para que no existan más muertes. No nos equivoquemos, el terrorista no es un héroe trágico que forzado por las circunstancias recurre a la violencia, no es una especie de buen samaritano que asesina indiscriminadamente para salvar a la humanidad ni una víctima de la sociedad. Lamentablemente nuestro país no está ajeno a esta lacra, el largo brazo del terror ya arribó a estas latitudes.

¿Puede un Estado social existir bajo esto niveles de violencia? No, no se puede construir una sociedad humana justa y en paz bajo el asedio de esta fatal y letal compañera. Cuesta entender que la violencia tenga tantos defensores y promotores. Para Marx, «en la historia real, a diferencia del relato idílico de la economía política, la conquista, la esclavitud, el robo y el asesinato desempeñan un gran rol. Dicho en breve: la violencia». ²² En el *Manifiesto del Partido Comunista* postula con Engels que «el poder político, hablando propiamente, es la violencia organizada de una clase para la opresión de otra» (Marx y Engels, 1970: 49), violencia, según él, es ejercida por el Estado burgués en contra de la clase proletaria. Mientras el Estado sea un instrumento mediante el cual la burguesía ejerza la violencia sobre el proletariado, no habrá solo una consigna proletaria: destruir ese Estado.

En este contexto, para el marxismo y sus epígonos la violencia revolucionaria no solo es legítima, sino además necesaria, y, *contrario sensu*, la violencia reaccionaria, o sea, la ejercida por el Estado es injusta, por lo tanto, este debe ser destruido violentamente: «El proletariado, la capa más inferior de la sociedad actual, no puede sublevarse ni erigirse sin hacer explotar en el aire todas las capas superpuestas que constituyen la sociedad oficial». ²³

22. Karl Marx, «Das kapital I», MEW, 23: 742. La traducción es nuestra.

23. Karl Marx y Friedrich Engels, *Das kommunistische Manifest*, 1848. Disponible en <https://tipg.link/OoqB>. La traducción es nuestra.

Sobre esto hay acuerdo al interior del marxismo: la violencia ejercida por el Estado burgués es injusta y debe ser eliminada a través de la violencia revolucionaria. «El pacifismo y la prédica abstracta de la paz, son una forma de embaucar a la clase obrera y que no se rebela contra su opresor», nos enseñaba Vladimir Ilich Ulianov, más conocido como Lenin. Esto mismo, expresado en términos del Estallido Social chileno, se puede enunciar de la siguiente manera: quienes participaron en la «primera línea» ejercieron una violencia legítima, porque es una violencia revolucionaria, es decir, una respuesta a un Estado que opprime y viola los derechos humanos. La policía, en cambio, ejerce una violencia injusta, pues reprime al pueblo que lucha por su libertad y mejores condiciones de vida. Esta defensa y promoción de la violencia no solo proviene del mundo político, sino también del académico o intelectual.

Es el caso, por ejemplo, de Jean Paul Sartre (1905-1980), miembro del Partido Comunista francés. En su prólogo al libro de Frantz Fanon *Los condenados de la Tierra* (1961), escribió: «Vivimos en la época de la deflagración: basta que el aumento de los nacimientos acreciente la escasez, que los recién llegados tengan que temer a la vida un poco más que a la muerte, y el torrente de violencia rompe todas las barreras». Termina su prólogo preguntándose:

¿Sanaremos? Sí. La violencia, como la lanza de Aquiles, puede cicatrizar las heridas que ha infligido [...]. Quizá entonces, acorralados contra la pared, liberarán ustedes por fin esa violencia nueva suscitada por los viejos crímenes rezumados. Pero eso, como suele decirse, es otra historia. La historia del hombre. Estoy seguro de que ya se acerca el momento en que nos uniremos a quienes la están haciendo (Sartre, 1983: 16).

George Sorel (1847-1922) es también un claro apologista de la violencia. No la disimula con eufemismos legales o sociológicos. El título del apéndice II de su libro *Reflexiones sobre la violencia*²⁴ se titula precisamente «Apología de la violencia». Allí afirma: «No vacilo hoy en declarar que el socialismo no podría subsistir sin una apología de la violencia» (Sorel, 1973: 297).

Destaquemos que la violencia contemporánea tiene un agravante, no solo porque hemos progresado en nuestro conocimiento de la dignidad humana, sino porque, además, el poder de destrucción gracias a la tecnología es inmensamente superior a la violencia ejercida antaño. Así lo constataba, por ejemplo, Hannah Arendt en su libro *Sobre la violencia*:

24. Su libro *Reflexiones sobre la violencia* publicado en 1906 es una compilación de artículos que Sorel publicó en la revista *Le Mouvement Socialiste*.

Estas reflexiones han sido provocadas por los acontecimientos y debates de los últimos años, vistos en la perspectiva del siglo XX que ha resultado ser, como Lenin predijo, un siglo de guerras y revoluciones y, por consiguiente, un siglo de esa violencia a la que corrientemente se considera su denominador común. Hay, sin embargo, otro factor en la actual situación que, aunque no previsto por nadie, resulta por lo menos de igual importancia. El desarrollo técnico de los medios de la violencia ha alcanzado el grado en que ningún objetivo político puede corresponder conceiblemente a su potencial destructivo o justificar su empleo en un conflicto armado (Arendt, 2006: 9).

¿Cómo puede el Estado social enfrentar la violencia que ha devenido «cultura»? Su superación vendrá desde la cultura. En este sentido, cuando nos referimos al Estado no pensamos en el aparato administrativo-jurídico, sino en que todos los chilenos somos el Estado. Volvamos a la pregunta inicial: no es fácil su respuesta, porque no existen recetas. Tenemos, sin embargo, algunas pistas. Una de ellas es adoptar una actitud realista, aquella que no se deja llevar ni por un pesimismo fatalista ni por un optimismo ingenuo, sino que asume los condicionamientos propios de la situación y los que le presenta la realidad, confía plenamente en las energías espirituales del hombre y, tras un atento discernimiento, es capaz de trazar las líneas directrices tendientes a la superación de las dificultades, en este caso, de la violencia.

La persona realista no se doblega frente al peso de la violencia y sabe que no se puede combatir eficazmente la violencia con más violencia. El primer paso para enfrentarla es reconocer su existencia y su carácter antinatural, luego sopesar su gravedad, buscando siempre un justo equilibrio, sin minimizarla ni exagerarla. Esto será posible si ponemos en práctica, al menos las cuatro virtudes cardinales. Sin prudencia, sin justicia, sin templanza y sin fortaleza es casi imposible enfrentarla adecuadamente. Virtudes que hay que transmitir a nuestra juventud. El rol de los padres y de los profesores en esta labor de transmisión es insustituible. Se debe formar la inteligencia de nuestros hijos o estudiantes para que sean capaces de buscar, encontrar y comunicar la verdad. Pero, además, debemos fortalecerles la voluntad, para que perseveren en la búsqueda del bien y en el rechazo al mal. Por último, debemos alimentarles el corazón con los nutrientes de la solidaridad y el amor.

Considerando que el hombre no es un problema que resolver, sino un misterio a profundizar, no podemos dar por clausurada la pregunta acerca de cómo enfrentar la violencia, ni menos aún quedar abatidos y resignados ante el peso de su agobiante realidad. Nos queda la esperanza, que no es sinónimo de consuelo religioso ni de una pía resignación frente a un futuro incierto; por el contrario,

la esperanza, de la mano del bien y de la belleza, moviliza y despliega una dinámica que tiende a superar la violencia cotidiana, aferrados a una gran fortaleza espiritual. Frente a los apologetas de la violencia, no debemos cansarnos de repetir que es imposible implementar un Estado social, es decir, ordenar nuestra sociedad pacíficamente en vistas al bien común, partiendo de la nada y hacia la nada, o sea, violentamente, y peor aun cuando se proclama, como lo hacía Sartre, que *l'enfer, c'est les autres*.²⁵

25. «No necesitamos la parrilla: el infierno son los otros». Con esta terrible y pesimista expresión termina la obra teatral de Sartre *Huis clos* (A puerta cerrada en español) de 1944.

Capítulo 10

Algunas lecciones para Chile

No es nuestro ánimo enumerar ahora un extenso elenco de lecciones basadas en las exitosas experiencias de otros países y en las fracasadas experiencias recientes de nuestro país; el lector atento sacará sus propias conclusiones. Sin embargo, ello no obsta para relevar, aunque sea brevemente, algunos aspectos que nos parecen centrales a tener en cuenta en la realización de un Estado social para Chile. Y aunque no somos muy amigos de las consignas, la regla de oro para remar en una misma dirección —el bien común—, es el reconocimiento de nuestra identidad personal. En ese sentido, toda acción (estatal o no) debe hacerse con la persona, y nada fuera de la persona o en contra de la persona. Teniendo esto en cuenta, queremos esbozar un par de reflexiones al respecto.

Desideologizar la discusión

La discusión acerca del Estado social en el primer proceso constitucional estuvo claramente marcada por una ideología refundacional y por una visión partidaria del país. Se ha escrito bastante y bien sobre esto y no es necesario abundar en ello. Cuando está en juego el destino de los países, quienes tienen la responsabilidad de legislar no pueden darse el lujo de imponer sus visiones sesgadas, que obedecen a intereses partidistas. Si algo se puede aprender de las discusiones en Alemania con respecto al desarrollo y límites del Estado social es precisamente esto, la desideologización de los debates. Ayuda, sin duda, a este objetivo la estabilidad política, con un sistema político estable, con dos grandes partidos políticos, la CDU y la SPD.

En Chile, la fragmentación política ha sido tierra fértil para la irrupción de pequeños y extremos conglomerados políticos, especialmente de izquierda. Los 22 partidos políticos representados en el congreso son muestra palmaria de la fragmentación política del país. Muchos de ellos parapetados en las propias almenas de su ideología, se niegan a salir a defender sus ideas al descampado a

través de un diálogo racional, fecundo y respetuoso, donde los dialogantes sean capaces de reconocer la verdad en las posturas del otro o sacrificar sus propias posturas en aras del bien del país.

No despreciar el diálogo académico

En un mundo dominado por el rendimiento y la productividad, una manera de medir el éxito es a través de la utilidad. En el orden político la utilidad se mide por la cantidad de poder del que se dispone. Así las cosas, el fin de la política bajo esta óptica sigue siendo, como lo proponía Maquiavelo, buscar, alcanzar y acrecentar el poder. Otra forma de medir el éxito es a través de la rapidez de los logros, dejando poco espacio al diálogo gratuito y académico. Si no se alcanza un consenso, el diálogo sería inútil. Esta actitud, en alguna medida hegeliana,¹ ha ido colonizando el diálogo, devenido en discusión.

¿Debe y puede la academia aportar al mundo político o a la configuración de una sociedad mejor? La experiencia histórica aporta suficiente evidencia a favor de una respuesta afirmativa, en especial en el ámbito de la filosofía política. Pero los tiempos cambian. Es el momento de la acción, no de la reflexión académica, que por definición es abstracta y lenta. Aun así, creemos que un importante rol les cabe a los académicos y por extensión a las universidades y *think tanks*, ya sea en la implementación o la institucionalización y consolidación del Estado social.

Las comparaciones son odiosas, pero, si se trata de aprender de las buenas prácticas, el ejemplo alemán ayuda. El aporte académico en el proceso de desarrollo del Estado social alemán fue fundamental. La cantidad de literatura al respecto es abundante, no solo económica o jurídica, sino también desde la ética social (*Sozialethik*). En Chile, me parece, estamos al debe.

No es sorpresa que la filosofía trate de sobrevivir en los colegios, en las universidades o en el foro público, intentando mantenerse a flote, sorteando las inmensas marejadas posmodernas y de posverdad que amenazan con arrasar con todo atisbo filosófico, de modo que el filosofar se vuelva una actividad totalmente prescindible. Bajo el primado de la utilidad, el imperio de la tecnocracia y la soberbia de la ideología, la filosofía tiene poco que aportar. La utilidad la desprecia por inútil, la tecnocracia la considera lenta y poco productiva, y la ideología la considera peligrosa, pues puede enseñar a pensar. Lamentablemente, la filosofía se ha despolitizado (en el sentido de Hannah Arendt), se ha olvidado de la *polis*, de las «cosas humanas». La filosofía de la política puede aportar mucho a la configuración de un Estado social en nuestro país. Sin embargo, salvo honrosas

1. Del enfrentamiento de la tesis con la antítesis debería producirse necesariamente una síntesis.

excepciones, los filósofos chilenos han estado ausentes de los grandes debates públicos en nuestro país. Por de pronto, en ambos procesos constitucionales.

Rescatar las virtudes

El lector atento se preguntará, y con razón, qué tienen que ver las virtudes con el Estado social. *Prima facie*, poco o nada. Pero si ahondamos un poco más, advertimos que, sin el ejercicio de las virtudes, al menos las cardinales —y entre ellas, la prudencia y la justicia—, es muy difícil implementar un Estado social.

Una parte importante de la prudencia, es decir, la *recta ratio agibilium*, es el consejo, el dejarse aconsejar, en especial cuando se desconoce o ignora el qué hacer y el cómo hacerlo. La consolidación del Estado social en Alemania es fruto de muchos años, de largas discusiones políticas y académicas. La prudencia, en cuanto *recta ratio agibilium*, exige la deliberación y el consejo para determinar y ponderar las diferentes alternativas que se presentan, sopesando los pro y contras de la acción o eventual omisión. En esta fase son muy importantes cualidades como el estudio y el conocimiento de la realidad, la imaginación, la memoria, la experiencia, la capacidad de situarse en los diferentes escenarios y el pedir consejo. ¿Sobre qué se delibera? No sobre los fines de mi acción, sino sobre los medios que conducen a ese fin. El gobernante prudente no delibera acerca de si busca o no el bien común, sino sobre los medios para alcanzarlo. Una vez realizada la deliberación, viene el juicio, es decir, juzgo acerca de los distintos medios a mi alcance y preciso cuál es el mejor. Hay que decidirse a realizar la acción, pero sin caer en la precipitación (no deliberar con calma y en profundidad, lo que me puede llevar a no escoger el mejor medio), la indecisión (no decidirse a actuar, vacilar a cada momento) ni en la negligencia (inconstancia que impiden terminar la obra ya comenzada).

Después de la deliberación y del juicio, viene el imperio. Esta es la fase más importante, porque recordemos que, en el campo de la praxis, como lo es la política, lo que importa es la acción. Un gobierno prudente, requiere, huelga decirlo, gobernantes y políticos prudentes, es decir, que posean buena memoria para no cometer los errores del pasado, docilidad para dejarse aconsejar, circunspección para examinar con detención cada una de las circunstancias que rodean cualquier situación, rapidez para aplicar a la obra a realizar el conocimiento adquirido y *solertia*, o sea, esa virtud mediante la que somos capaces de enfrentarnos con lo repentino, con lo súbito, sin cerrar los ojos y actuar a ciegas.

Es lugar común escuchar que los pueblos sin memoria repiten los errores del pasado. Aquellas sociedades presas de la innovación, de las «*fojas cero*», de los proyectos refundacionales o de la ruptura con el pasado e idolatría por lo nuevo, por la novedad, corren el serio riesgo no solo de perder identidad, de menospre-

ciar la tradición o de reemplazar la cultura, sino además de colapsar, de perder la amistad cívica, etcétera. Es la prudencia o frónesis la que nos enseña la necesidad e importancia de aprender de las experiencias del pasado, de las fracasadas y de las exitosas.

La justicia, en cuanto la permanente y constante voluntad de darle a cada cual lo que le corresponde, es una virtud articuladora y ordenadora de la vida en sociedad. En este contexto, la justicia social es una virtud social, habida cuenta de que ella establece una distribución equitativa de los deberes y derechos de los ciudadanos, exigiendo una distribución equitativa de los bienes públicos, como la educación, la salud y la vivienda. La justicia social nos interpela directamente. Todos sin excepción podemos y debemos colaborar en la prosecución de una sociedad más justa. Equivocadamente se piensa que alcanzarla es solo labor del Estado a través de sus diferentes gobiernos o que es tarea de los políticos a través de la dictación de las leyes. Toda la sociedad está comprometida con ella, tanto el sector público como privado, así como los cuerpos intermedios, las asociaciones, las personas individuales.

En la tradición liberal, al menos en Hayek, la justicia social es rechazada al concebirla solo como una política de redistribución coactiva de la riqueza con el fin de compensar a los más pobres y vulnerables de la sociedad. ¿Qué tan responsables hemos sido cada uno en este olvido o menosprecio de las virtudes?

¿Debe consagrarse el Estado social en la Constitución?

Como nos enseña la historia, esa que Cicerón consideraba *magister vitae*, buenas leyes no hacen necesariamente buenos ciudadanos y, por lo tanto, una buena constitución no garantiza una vida buena, pero ayuda, porque la ley comprendida como aquel ordenamiento de la razón en vistas al bien común por quien tiene el encargo de la ciudad posee un carácter pedagógico, en la medida que ella «es una cierta regla y medida de los actos que inducen al hombre a obrar o lo retrae de ello» (De Aquino, 1964). Ahora bien, malas leyes o una mala constitución dejan abierta la puerta para la irrupción de malos ciudadanos. ¿Tiene sentido, entonces, que la cláusula del Estado social esté consagrada en la Constitución? A primera vista no sería necesario, primero porque la realidad política nos indica que muchas veces las normas constitucionales son letra muerta y aun así las sociedades siguen funcionando; segundo, porque el Estado social es mucho más que una estructura burocrática, sino una suerte de cultura, es decir, los ciudadanos, más que las instituciones, dan vida al Estado social. En tercer lugar, porque los derechos sociales y la intervención del Estado en la economía no necesitan ser refrendados en la Constitución, como no lo necesitarían los principios de subsidiariedad y solidaridad, vigas maestras del Estado social.

Sin desconocer estos aspectos, tampoco se puede negar que, en aquellos países como Alemania, en los que la cláusula está incorporada constitucionalmente (artículos 20 y 28), actúa no solo como un principio orientador o regulador, sino como norma que obliga al legislador a actuar conforme a esta norma. Así lo estableció el Tribunal Constitucional alemán. La cláusula del Estado social establece un criterio para examinar si el Estado realmente está respondiendo a dicha cláusula o si su consagración en el texto constitucional no es aplicada, tiene solo un valor nominal o es una fórmula solo semántica. Sobre el Estado grava una obligación social y responsabilidad pública en materia de prestaciones sociales, pero, a la vez, bajo un principio de realismo, este debe establecer una regulación de los derechos sociales, en el sentido de adecuar el goce efectivo de dichos derechos a las posibilidades reales de cada sector de la sociedad.

La formulación de la cláusula de Estado social, en cuanto principio, otorga al Estado un rol articulador del ordenamiento constitucional. De este modo, la cláusula adquiere un carácter vinculante para todos los órganos del Estado, es decir, regirá la legislación y las políticas públicas, además de un principio interpretativo para los jueces, especialmente para el juez constitucional. Más allá de las diversas interpretaciones y complejidades de esta cláusula, existe acuerdo en que ella implica un principio directivo de política social, que requiere del Estado hacer lo necesario para contribuir al crecimiento y desarrollo de las personas. En consecuencia, la legislatura debe dar forma a la sociedad y a la economía, con el fin de garantizar los ámbitos de libertad personal y prevenir los riesgos que amenazan a la dignidad humana.

El Estado social debe garantizar una igualdad básica a través de una eficiente y sólida seguridad social (*Soziale Sicherung*) que beneficie a los sectores o grupo de personas más vulnerables, como los enfermos, los discapacitados, desempleados, ancianos. En palabras de Ernst Forsthoff, todos los ciudadanos deben poder gozar de un mínimo vital, o sea, el Estado debe ocuparse de la «procura existencial» (*Daseinsvorsorge*).² No obstante, el legislador tiene un amplio campo de maniobra. Si tomamos el ejemplo alemán, dicha cláusula, en lo que respecta a la administración de prestaciones, no impide que el legislador tenga un considerable margen de acción. Para decirlo con otro lenguaje, muchos de los aspectos a delimitar son dejados a la prudencia política. Excepcionalmente podría invocarse jurídicamente la cláusula del Estado social ante la jurisdicción ordinaria o presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

2. Bajo este concepto, Forsthoff incluyó originalmente aquellos bienes y servicios de vital importancia para la población, como el alumbrado eléctrico, el agua potable y el transporte público. Posteriormente amplió el abanico al ámbito económico, social y cultural, necesarios también para una existencia humana realizada.

En América Latina, aparte de la ya mencionada Constitución de Bolivia, esta cláusula se encuentra en países como Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia. En el caso peruano, en el artículo 43 de la actual Constitución se establece que «la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana». Esta fórmula apenas difiere de la contenida en el artículo 79 de su antecesora, la Constitución de 1979: «El Perú es una República democrática y social, independiente y soberana, basada en el trabajo». La Constitución de Ecuador (2021) en su artículo primero señala: «El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada». Su par venezolana establece en su artículo segundo que «Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político».

Por otra parte, la Constitución colombiana declara en su artículo primero: «Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general». En Colombia, se ha generado una escalada de demandas al Estado por incumplimiento de ciertos derechos sociales que están tutelados en la Constitución. Para algunos políticos y académicos el caso colombiano es paradigmático, en el sentido de que lo mismo podría pasar en Chile, es decir, judicializar los derechos sociales.

Con respecto al caso de Colombia, García Villegas y Uprimny Yepes afirman al respecto:

Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1991 fue la introducción de la tutela para la protección inmediata de los derechos fundamentales. Pocos niegan el impacto de esta acción judicial: en estos diez años, los jueces no solo han resuelto más de 600.000 tutelas sino que además han debido pronunciarse sobre temas muy disímiles: situación de presos, quejas de estudiantes, tragedia de los desplazados, peticiones de pensión y salud, derechos de los trabajadores, alcance de la libertad de información, etcétera. Por el contrario, la valoración de sus contribuciones genera controversias: para algunos, la tutela no solo representa un avance democrático indudable sino que incluso constituye casi una revolución judicial pues permitió materializar

los derechos fundamentales en la vida cotidiana de los colombianos; otros en cambio, ven en ella un nuevo factor de congestión judicial y de desarticulación institucional, que no solo ha afectado gravemente la eficacia de la justicia y la seguridad jurídica sino que ha agravado los desequilibrios económicos y fiscales, por el ordenamiento de gasto por los jueces (2002: 247).³

Mientras unos ven una democratización de los derechos, otros ven un serio riesgo para el buen funcionamiento de la economía:

El Estado social de derecho, con su séquito inagotable de equivocaciones, no iba a quedarse como fórmula escrita. Así que lo apuntalaron con la nunca bien lamentada tutela, camino por donde llegamos de un solo salto al gobierno de los jueces en materia económica. Que la empresa de acueducto no tenga dinero, o no considere económica o socialmente razonable llevar agua a un barrio, eso no importa. En un Estado social de derecho no puede haber barrio sin agua y basta la sentencia de cualquier juez para que en diez días el acueducto se extienda hasta ese barrio o el gerente pare con sus huesos en la cárcel. Y así, sucesiva e indefinidamente, viene la marcha inexorable de la estupidez judicial, que ignorando todo en materia económica se volvió el factor esencial de la economía (García Villegas y Uprimny Yepes, 2002: 48).

Abusus tollit non usum. No desconocemos que la obligatoriedad del cumplimiento por parte del Estado de ciertos derechos corre el riesgo de judicialización de dichos derechos como en el caso de Colombia, sin embargo, ello no invalida, a nuestro juicio, la consagración constitucional de la cláusula.

En Europa, las constituciones de España y Francia también establecen el carácter social del Estado, ambos en su artículo primero: «España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»; en el caso de Francia: «Francia es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias». Posterior a la disolución de la Unión Soviética, la Constitución de Ucrania expresa en su artículo primero: «Ucrania es soberana, social, independiente y democrática».

Podríamos señalar constituciones que, aunque no mencionen *expresis verbis* la fórmula «Estado social», la sugieren, como la Constitución italiana, cuyo artículo primero declara: «Italia es una República democrática fundada en el trabajo». Otra

3. Según datos del Consejo Superior de la Judicatura, en 2016 ingresaron 752.153 tutelas e impugnaciones: representaron el 28,4% del total de los casos recibidos.

norma de esta Constitución que sería propia de un Estado social se encuentra en el segundo párrafo del artículo tercero: «Corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando el derecho a la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país».

Comentando el significado de estos preceptos, Alessandro Pizzorusso expresa que «la República italiana se presenta como Estado social, no como Estado liberal ni tampoco (o, si se prefiere, no todavía) como un Estado socialista» (Pizzorusso, 1984: 176). Otro caso similar sería el de Portugal, que en el artículo segundo de su Constitución señala que «la República portuguesa es un Estado de derecho democrático [...] que tiene por objetivo la realización de la democracia económica, social y cultural». En América Latina, la Constitución de Brasil (1988) establece en su artículo tercero que «constituyen objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil: construir una sociedad libre, justa y solidaria, [...] erradicar la pobreza y la marginalidad y reducir las desigualdades sociales y regionales».

En el caso de México, cuya Constitución fue aprobada en Querétaro en 1917, podría ser considerada precursora del Estado social al consagrarse una serie de derechos sociales, aunque no aparezca la expresión «Estado social». Sin desconocer los riesgos de judicialización que hemos mencionado, nos parece que es mejor que se consagre la cláusula en la Constitución, lo cual no implica creer que ese solo hecho basta.

¿Consagra la Constitución de 1980 un Estado social?

Esta es una cuestión discutida que obviamente no pretendemos resolver, pero sí arrojar luces al respecto. La literatura *ad hoc* es principalmente de carácter jurídico, por razones obvias. Autores como Enzo Solari consideran que sí:

El examen de la Constitución de 1980, efectuado con la intención de averiguar si en Chile se consagra un Estado social de derecho, arroja las siguientes conclusiones: Primero. Que la Constitución de 1980 efectúa un mandato de configuración social y de planificación y participación económica al Estado, precisamente en la norma que —arrancando fundamentalmente del pensamiento cristiano— resume la idea de derecho que anima a la Constitución [...]. Este mandato dicta que la finalidad del Estado es la promoción del bien común, para lo cual debe: a) en general, contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a toda persona su mayor realización espiritual y material posible, y b) en particular, promover la integración armónica de todos los sectores nacionales y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de

oportunidades en la vida nacional (artículo 1). Segundo. Que dicho mandato acarrea una responsabilidad política para el Estado (artículo 48 número 2). [...] Tercero. Que al mandato social y económico dirigido al Estado corresponden unos derechos sociales a la realización de diversas actuaciones y prestaciones estatales que cumplan, del mejor modo posible, dicho mandato [...]. Cuarto. Que, en suma, la Constitución de 1980 constituye al Estado chileno como un Estado social de derecho, o lo que es lo mismo, como un Estado social y democrático de derechos (artículos 1, 5, 19 y 20) (Solari, 1993: 344).

Concordamos con Christian Viera en que esta interpretación de Solari es discutible, tomando en cuenta de que «los argumentos en que funda su posición chocan con una interpretación sistemática de la carta o con las variantes de un constitucionalismo más teleológico que originalista» (Viera, 2014: 473).

A nuestro juicio, la actual Constitución chilena de 1980⁴ tiene más bien impronta liberal,⁵ en la medida que en lo político decanta en una democracia liberal, y en una economía de libre mercado,⁶ en lo económico. Ella establece como único sistema permitido una economía libre de mercado. De sus consideraciones de carácter económico se colige claramente que la primera prioridad del legislador fue ofrecer la mayor libertad posible para desarrollar una economía de mercado lo más amplia posible, reduciendo, de este modo, la intervención del Estado. Esto se explicaría no solo por razones ideológicas, sino también prácticas. Probablemente el legislador tuvo a la vista el desastre económico del gobierno de la Unidad Popular, que entre otras cosas redujo al mínimo, cuando no eliminó simplemente, la libertad económica. Aunque no está mencionada literalmente, la actual Constitución apela al principio de subsidiariedad, haciendo hincapié en su sentido negativo, o sea, enfatizando el deber estatal de restarse lo más posible del ámbito social y económico, dejando estas áreas, así como la provisión de bienes y servicios, básicamente en manos de los privados.

4. El año 2005 bajo el gobierno de Ricardo Lagos la Constitución fue sustancialmente reformada. Los gobiernos de izquierda de Lagos, Bachelet y Boric no la han podido eliminar. Para las reformas sufridas por la Constitución de 1980, véase Carmona (2014: 57-81).

5. Estamos conscientes de que la expresión «liberal» puede tener diversas interpretaciones. Empleamos acá el término en sentido lato, para expresar el énfasis puesto en la libertad económica, la propiedad privada, el rol mínimo del Estado y la libertad entendida como ausencia de coacción.

6. Para este tema véase Yáñez (2013).

Consideraciones finales

Así como al principio de este libro expresábamos que ningún chileno quiere el mal para su país, del mismo modo podemos afirmar que todos los chilenos aspiran a una mejor calidad de vida, proyectada en buenos empleos, mejores sueldos, un digno acceso a la salud, la posibilidad de educar a sus hijos en buenos colegios, alimentarse mejor, salir de la pobreza, acceder a la vivienda propia, pensiones dignas, y un largo etcétera. Una mejor calidad de vida significa también vivir en un barrio tranquilo, caminar sin miedo por las calles, vivir libres del narcotráfico, sin violencia y en paz.

Nada de esto se logra a través de una mano invisible ni mediante una mano todopoderosa y omnipresente, es decir, ni a través de un Estado mínimo ni mediante un Estado de bienestar, paternalista y asistencialista. Se alcanza con inteligencia y voluntad, con crecimiento económico sostenido y el esfuerzo de cada ciudadano, lo cual supone un Estado eficiente, transparente, comprometido con los más vulnerables y con el bien común. A fin de cuentas, cada persona quiere ser dueña de su destino y agente de su felicidad. Para ello no basta con la buena voluntad y el empeño, es necesario lograr una serie de condiciones políticas, económicas, sociales, culturales, morales, espirituales. Algunas de ellas las puede y debe eventualmente proporcionar el Estado, que está llamado no solo a respetar a sus ciudadanos, sino, además, obligado a promover las condiciones que, con esfuerzo, compromiso y perseverancia, logran que las sociedades se desarrollen.

No debemos cargarle todas las tintas al Estado por los fracasos sociales o económicos. No se debe soslayar la responsabilidad personal. ¿Cuántos pobres padecen esta lamentable situación producto de la «injusticia social» o de las estructuras sociales, económicas y políticas? ¿Es posible afirmar con responsabilidad y rigurosidad que todos los pobres de nuestro país lo son por razones absolutamente ajenas a su voluntad? ¿No habrá que considerar también el fracaso personal como causa de la pobreza?

Recordemos la siempre actual exhortación de San Agustín: «*«¿Tiempos malos? ¡Tiempos difíciles!», dicen los hombres. Vivamos bien y los tiempos serán buenos. Los tiempos somos nosotros: tal cual somos nosotros, tales son los tiempos».* Parafraseando al santo de Hipona: el Estado somos nosotros. En consecuencia, necesitamos ciudadanos comprometidos, esforzados, con amor por el trabajo bien hecho, honestos, solidarios, emprendedores, es decir, ciudadanos virtuosos que no se regocijen en la autocomplacencia y que no cedan al autoflagelamiento. Hemos intentado en estas páginas mostrar la necesidad de implementar, desarrollar y consolidar un Estado social para nuestro país. ¿Por qué? Porque si bien no es la panacea que curará todos nuestros males como país, es una adecuada forma de organización que procura el bien común y a la medida de la persona humana. En este contexto, este modo de organizar el Estado puede responder mejor que otras formas de organización estatal a los grandes anhelos y necesidades de las chilenas y los chilenos. Si se me permite la metáfora, el Estado social tiene un corazón cálido, porque no se despreocupa de las personas cuando estas enfrentan las adversidades de la vida y se preocupa particularmente de los más desfavorecidos, no los abandona a su suerte. Pero tiene la cabeza fría, porque no cede a la tentación del asistencialismo o del «buenismo». Como ya lo hemos repetido, a los más desfavorecidos no les da pescado, sino que les enseña a pescar, pues cree en la capacidad humana de salir adelante, con esfuerzo y sacrificio. O sea, confía plenamente en la persona humana. Quizá en este aspecto radica su riqueza y su miseria: un Estado que no pone todas sus energías en la eficiencia de las estructuras, en las instituciones, en el poder de las leyes o en el uso legítimo de la fuerza, sino en las personas, en los ciudadanos de a pie, común y corrientes, con sus aciertos y sus errores, con sus vicios y virtudes, con sus penas y alegrías.

¿Cómo medir la existencia de un Estado social? Disponemos básicamente de dos criterios, uno teórico y otro empírico. Un criterio teórico es indagar en la Constitución, en los programas de gobierno, en las propuestas políticas, las estructuras sociales, las instituciones gubernamentales, las políticas públicas. Sin embargo, es evidente que no basta declararse a favor del Estado social o mencionarlo en los programas de gobierno para que este se lleve a la práctica. No basta la pura voluntad de avanzar en esa dirección.

Precisamente, uno de los problemas en nuestro continente y en Chile, particularmente, es que existe mucho ruido y pocas nueces. En este sentido el obispo von Ketteler expresaba: «*De qué sirven los llamados derechos fundamentales del hombre, cuando el trabajador no puede hacer uso de ellos y mientras tanto el poder del dinero pueda pisotear los derechos sociales»* (2013: 251). A juzgar por la evidencia empírica, varios de los gobiernos que analizamos avanzaron hacia esa dirección, tuvieron la voluntad de garantizar a la ciudadanía un mínimo de

calidad de vida. Lamentablemente, la realidad es lapidaria y nos muestra que este anhelo gubernamental no ha sido cumplido.

El otro criterio para responder a esta pregunta es el fáctico o empírico, vale decir, examinar en la práctica si se cumplen los principios, criterios, políticas públicas y la seguridad social propios de un Estado social. Es decir, se apela al criterio de eficiencia y/o realidad. Al analizar nuestra historia política, social y económica en los últimos sesenta años, advertimos muchas declaraciones, reformas económicas y sociales, políticas públicas que tributan a un Estado social, sin embargo, ellas no han sido suficientes para conformarlo como tal en la práctica. Ni la salud, ni las pensiones, ni la seguridad social, ni la educación en Chile responden al nivel de un Estado social. Mientras se mueran miles de chilenos esperando una operación, mientras la corrupción nos siga asolando, mientras la educación pública sea precaria, mientras las pensiones de la gran mayoría de los chilenos sean miserables, mientras no se pueda caminar tranquilo por las calles debido al alto índice de delincuencia de todo tipo, no es posible afirmar que vivimos bajo un Estado social.¹ Es cierto que el papel lo aguanta todo, pero la realidad no tolera la demagogia.

Seguimos, pese a los intentos de los gobiernos de izquierda por terminar con el «modelo neoliberal», con una economía de libre mercado con correcciones sociales. A buena hora, porque el remedio es peor que la enfermedad. Los dos años del gobierno del presidente Boric, en su empeño por avanzar hacia un Estado de bienestar, han mostrado que «el paciente está estable dentro de su gravedad».

Estamos conscientes de que no es fácil implementar un Estado que garantice un nivel de vida digno ante las adversidades de la vida, pues no basta con buenas políticas sociales del gobierno de turno o un buen crecimiento económico, se requiere también de una sociedad civil empoderada y organizada, con una «cultura de lo social». Lo hemos venido repitiendo: el desarrollo de este tipo de Estado no es obra solo de los partidos políticos o de los gobiernos. No debemos ceder a la tentación verticalista de creer que estamos bajo un régimen social, porque el gobierno de turno despacha algunas leyes o políticas públicas en esa dirección. No es una frase retórica afirmar que el Estado social, por su propia naturaleza, se construye con el aporte de toda la población, desde abajo hacia arriba. Para ello es menester contar con autoridades, gobernantes, políticos, empresarios, ciudadanos prudentes, justos y honestos, vale decir, personas virtuosas.

1. La lista de problemas en la salud pública es interminable. En materia de pensiones, según la superintendencia del ramo, la media de pensiones arroja que el 50 % de los jubilados obtiene \$203.883 o menos de jubilación. El promedio en hombres es de \$242.075 y en mujeres \$149.897. Más allá de las explicaciones por tan bajos montos, estos resultados son una bofetada a la dignidad de los trabajadores.

No es poca cosa lo que se requiere para implementarlo, pero vale la pena intentarlo. *In medio virtus* afirmaba el Estagirita, y tenía toda la razón. Un Estado cuyas vigas maestras son la subsidiariedad y la solidaridad es una vía media más allá del Estado liberal y del Estado de bienestar, cuyos malos resultados hemos experimentado todos los chilenos en algún momento de nuestra historia reciente.

¿Qué posibilidades reales existen de aplicar realmente en nuestro país un Estado social, considerando que este no es un barco que se gobierne solo o que arribe a buen puerto producto de la inercia de las mareas? Digamos, en primer lugar, que no existen buenos vientos para una embarcación que desconoce su destino, que no tiene un puerto donde recalcar. En segundo lugar, si se conoce el destino, se necesita de una buena carta de navegación, en especial si hay que navegar en aguas turbulentas y profundas. Agreguemos, por último, que es evidente que una embarcación independiente de su calado no llegará a puerto a través de la inercia de las mareas o con vientos muy débiles. Necesita ser dirigida con mano firme, especialmente cuando hay que navegar por el proceloso mar de la corrupción, de la violencia, de la delincuencia desatada, del narcotráfico, de la burocracia. Se necesita un capitán que sostenga con fuerza, prudencia y valentía el timón; y una tripulación de ministros eficientes, políticos prudentes y justos, empresarios con responsabilidad social; ciudadanos responsables y marineros laboriosos.

Pareciera ser que el Estado que hemos estado defendiendo y promoviendo, por su propia naturaleza, está condenado a navegar entre Escila y Caribdis. De la pericia del capitán y la organización de su tripulación dependerá esquivar las seis horrendas cabezas de Escila (corrupción, terrorismo, violencia, delincuencia, narcotráfico, inseguridad) y no sucumbir a los remolinos marinos de Caribdis (miseria, pobreza, desigualdad social, altos índices de desempleo, precaria seguridad social, soledad, abandono). Tanto una como la otra amenazan con hacer naufragar la embarcación. Pero no olvidemos, siguiendo a Hölderlin, que allí donde está el peligro crece también lo que nos salva.²

2. Patmos, *Nah ist /Und schwer zu fassen der Gott /Wo aber Gefahr ist, wächst / das rettende auch.*

Referencias

- Abendroth, Wolfgang (1986). «El Estado de derecho democrático y social como proyecto político». En Wolfgang Abendroth, Ernest Forsthoff y Karl Döhring, *El Estado social* (pp. 9-42). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alvarado, Claudio (2017). «¿Por qué solidaridad?». En Antonio Correa y Cristián Stewart (editores), *Solidaridad: Política y economía para el Chile postransición*. Santiago: IdeaPaís.
- Aponte Blank, Carlos (2012). «¿Estado social o Estado de bienestar en América Latina?». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 18 (1): 11-40.
- Arellano, José Pablo, René Cortázar, Ramón Downey, Ricardo Ffrench-Davis, Nicolás Flaño, Alejandro Foxley, Jorge Marshall, Patricio Meller, Oscar Muñoz y Ernesto Tironi (1982). *Modelo económico chileno: Trayectoria de una crítica*. Santiago: Aconcagua.
- Arendt, Hannah (2006). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza.
- Aristóteles (2000). *Ética nicomáquea*. Madrid: Gredos.
- Arqueros, Claudio y Álvaro Iriarte (2016). *Subsidiariedad en Chile: Justicia y libertad*. Santiago: Instituto Res Publica.
- Atria, Fernando (2013). *Veinte años después: Neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia.
- Atria, Fernando, Guillermo Larraín, José Miguel Benavente, Javier Couso y Alfredo Joignant (2020). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. 2.^a ed. Santiago: Debate.
- Berríos, Fernando, Jorge Costadoat y Diego García (2009). *Catolicismo social chileno*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Boccardo, Giorgio (2020). *30 años de política neoliberal en Chile*. Santiago: Fundación Nodo XXI.
- Boric, Gabriel y Mario Sillard (2017). «La generación de la política en tiempos del malestar». En Faride Zerán (editora), *Chile actual: Crisis y debate desde las izquierdas*. Santiago: Lom.

- Bravo, Bernardino (1995). «Del Estado modernizador al Estado subsidiario. Trayectoria institucional de Chile 1891-1995». *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 17.
- . (1996). *Historia del Estado de derecho en Chile*. Santiago: Universidad Católica de Chile.
- Bravo, Rodrigo, Cristián Briones, Sebastián Faúndez, Gerardo Puelles, Arturo Fuentes, Hernán Bosselin y Ramón Briones (2016). *Chile concentrado: Investigación sobre el modelo económico*. Santiago: Trayecto.
- Cabanillas, Guillermo (1987). *Tratado de derecho laboral: Doctrina y legislación iberoamericana. Tomo I. Volumen 1. 3.ª ed.* Buenos Aires: Claridad.
- Carmona, Carlos (2014). «Las reformas a la Constitución entre 1989 y 2013». *Revista de Derecho Público*, edición especial: 57-81.
- Castro, Juan Manuel (2016). «Los intelectuales y la incomprendión del Estado subsidiario». En Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte (editores), *Subsidiariedad en Chile: Justicia y libertad*. Santiago: Instituto Res Publica.
- Cieplan (1985). *Síntesis estadística. Volumen 18*. Santiago: Cieplan.
- Correa, Antonio y Cristián Stewart (2017). *Solidaridad: Política y economía para el Chile postransición*. Santiago: IdeaPaís.
- Correa, Sofía (2009). «El Corporativismo como expresión política del socialcristianismo». En Fernando Berriós, Jorge Costadoat y Diego García (2009), *Catolicismo social chileno*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Corvalán, Luis (1964). *Nuestra vía revolucionaria*. Santiago: Horizonte.
- Cruzat, Ximena y Ana Tironi (1987). «El pensamiento frente a la cuestión social en Chile». *Estudios Latinoamericanos*, 1: 1-25.
- De Aquino, Tomás (1964). *Tratado del reino. Libro 1*. Buenos Aires: Losada.
- Delamaza, Gonzalo, Pamela Díaz-Romero, Jaime Ensignia, Óscar Espinoza, Claudio Fuentes, Elisabet Gerber, Luis Eduardo González, Jacqueline Gysling, Flavia Liberona, Luis Navarro, Eugenio Rivera, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Marcia Scantlebury, Rafael Urriola, Andras Uthoff y Augusto Varas (2017). *Bachelet II: El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos*. Santiago: Sur.
- Delsol, Chantal (2021). *El Estado subsidiario. El principio de subsidiariedad en las bases de la historia europea*. Santiago: IES.
- Drake, Paul e Iván Jaksic (1999). *El modelo chileno: Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: Lom.
- Dürr, Ernst y Mónica Escher (1989). «Militares y economía de mercado en Latinoamérica». *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 38: 21-42.
- Esping-Andersen, Gósta (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons El Magnànim.
- Fernández, Samuel y Ester Roblero (2018). *Lo dijo el padre Hurtado*. Santiago: El Mercurio.

- Ffrench-Davis, Ricardo (1983). *El experimento monetario en Chile: Un panorama crítico*. Bonn: Fundación Friedrich Ebert.
- . (1999). *Entre el liberalismo y el crecimiento con equidad*. Santiago: Dolmen.
- Filgueira, Fernando (2014). «Hacia un modelo de protección social universal en América Latina». *Cepal-Serie Políticas Sociales*, 188.
- Fleet, Michael (1988). «La democracia cristiana chilena en el poder». *Estudios Públicos*, 32: 263–313.
- Fontaine, Arturo (1988). *Los economistas y el presidente Pinochet*. Santiago: Zig-Zag.
- Friedman, Milton y Rose Friedman (1980). *Free to choose: A personal statement*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Friedmann, Reinhard (1988). *1964–1988: La política chilena de la A a la Z*. Santiago: Melquiádes.
- Gárate Chateau, Manuel (2014). *La revolución capitalista en Chile (1973–2003)*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- García Villegas, Mauricio y Rodrigo Uprimny Yepes (2002). «La reforma a la tutela: ¿Ajuste o desmonte?». *Revista de Derecho Público*, 15: 245–286.
- Garland, David (2016). *The Welfare State: A Very Short Introduction*. Londres: Oxford University Press.
- Gaugler, Eduard (1984). «Das Unternehmen im Spannungsfeld betriebswirtschaftlicher und humanitärer Erfordernisse». En Bruno Heck (editor), *Arbeit, Ihr Wert, ihre Ordnung*. Maguncia: Hase and Koehler.
- Grayson, George (1968). «Una historia del Partido Demócrata Cristiano». En *El Partido Demócrata Cristiano chileno*. Buenos Aires: Francisco de Aguirre.
- Grez Toso, Sergio (1995). *La «Cuestión Social» en Chile: Ideas, debates y precursores (1804–1902)*. Santiago: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Guitian, Gregorio (2020). «Sobre la formulación del principio de solidaridad de la doctrina social de la Iglesia». *Teología y Vida*, 61 (1): 21–46.
- Gundlach, Gustav (1929). «Die christliche Sozialreform in ihrem Gegensatz zu liberalistischen und sozialistischen Lösungsversuchen der sozialen Frage». En *Die katholisch-soziale Tagung in Wien (32–47)*. Viena: Volksbung.
- . (1964). *Die Ordnung der menschlichen Gesellschaft*. Tomo II. Colonia: Bachen.
- Han, Byung-Chul (2016). *Topología de la violencia*. Barcelona: Herder.
- Hayek, Friedrich (2007). *Estudios de filosofía, política y economía*. Madrid: Unión Editorial.
- Herrera, Hugo (2014). *La derecha en la crisis del bicentenario*. Santiago: UDP.
- Hitze, Franz (1880). *Kapital und Arbeit und die Reorganisation der Gesellschaft*. Aquisgrán: Paderborn.
- Hoffmann, Lutz (1970). *Importsubstitution und wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern, unter besonderen Berücksichtigung von Argentinien, Brasilien, Chile und Kolumbien*. Tübingen: JCB Mohr.

- Hoffmeister, Wilhelm (1990). *Conversación con el presidente chileno Patricio Aylwin Azócar*. Bonn: Konrad Adenauer Stiftung y Auslandsinformationen, Internationales Institut.
- Huesbe, Marco (1999). *Institucionalización del Estado moderno*. Valparaíso: Edeval.
- Huneeus, Andrés (1985). *Wilhelm Röpke y su obra La crisis social de nuestro tiempo*. Valparaíso: Escuela de Negocios de Valparaíso.
- Hurtado, Alberto (1984). *Humanismo social*. Santiago: Salesiana.
- . (2004). *Moral social*. Santiago: Universidad Católica.
- . (2013). *Humanismo social*. Santiago: UAH.
- IdeaPaís (2021). *Constitución solidaria*. Santiago: IdeaPaís y Fundación Hanns Seidel.
- Jobet, Julio César (1971). *El Partido Socialista de Chile*. Santiago: Prensa Latinoamericana.
- Kaiser, Axel (2015). *La tiranía de la igualdad*. Santiago: El Mercurio.
- Kuhn, Helmut (1979). *El Estado*. Madrid: Rialp.
- Lagos, Ricardo (1999). *Mi idea de país*. Santiago: Prosa.
- Landra, Mauricio Alberto (2007). *La aplicación del principio de subsidiariedad como un criterio de buen gobierno del obispo diocesano*. Tesis para optar al grado de doctor en Derecho Canónico, Universidad Católica de Argentina.
- Laqueur, Walter (1980). *Terrorismo*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Larraín, Felipe (1994). *Chile hacia el año 2000: Ideas para el desarrollo*. Santiago: CEP.
- Larraín, Luis (2012). *El regreso del modelo*. Santiago: LYD.
- Larraín, Manuel (1942). *La Iglesia ante el problema social*. Talca: Difusión chilena.
- Lavín, Álvaro (1978). *La vocación social del padre Hurtado S. J.* Santiago: Imprenta San José.
- Levy, Jacob (2022). *Racionalismo, pluralismo y libertad*. Santiago: IES.
- Lüders, Rolf (2016). *El modelo económico chileno y la subsidiariedad*. En Claudio Arqueros y Álvaro Iriarte (editores), *Subsidiariedad en Chile: Justicia y libertad*. Santiago: Instituto Res Publica.
- Magnet, Alejandro (2018). *El padre Hurtado: Una biografía*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Malley, Francois (1969). *El padre Lebret: La economía al servicio del hombre*. Buenos Aires: Carlos Lohlé.
- Maritain, Jacques (1961). *On the use of philosophy*. Princeton: Princeton University Press.
- . (1966). *Humanismo integral*. Buenos Aires: Carlos Lohlé.
- . (1967). *El campesino del Garona*. Bilbao: DDB.
- Maritain, Jacques y Raissa Maritain (1990). «L'Homme et L'Etat». En *Oeuvres complètes. Volumen IX (1947-1951)*. Friburgo: Éditions Universitaires Fribourg.
- Marx, Karl (2002). *El capital*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Marx, Karl y Friedrich Engels (1970). *Manifiesto del Partido Comunista y otros escritos políticos*. Ciudad de México: Grijalbo.

- Mayol, Alberto (2012). *El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: Lom.
- Mesa Lago, Carmelo (2005). *Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los principios de seguridad social*. Santiago: Cepal.
- Micco, Sergio (2014). *La política sin los intelectuales: De la deserción al reencuentro*. Santiago: Universitaria.
- Monreal, Susana (2009). «Catolicismo social en el Cono Sur: Genealogía de un ideario». En Fernando Berriós, Jorge Costadoat y Diego García (editores), *Catolicismo social en Chile* (pp- 21-46). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Morris, James (1967). *Las élites, los intelectuales y el consenso: Estudio de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile*. Santiago: Del Pacífico.
- Müller-Armack, Alfred (1949). *Zur Soziologie unserer Gegenwart*. Münster.
- Nozick, Robert (1974). *Anarquía, Estado y utopía*. Nueva York: Fondo de Cultura Económica.
- Oakeshott, Michael (2013). *Lecciones de Historia del Pensamiento Político. Volumen II: El Carácter del Estado moderno europeo*. Madrid: Unión Editorial.
- Ortiz, María Soledad y Ana Victoria Durruty (2020). *Revolución en Chile*. Santiago: Salesianos.
- Ortúzar, Pablo (2015). *Subsidiariedad, más allá del mercado y del Estado*. Santiago: IES.
- Ortúzar, Pablo, Daniel Mansuy, Claudio Alvarado, Matías Petersen, Josefina Araos, Manfred Svensson y Hugo Herrera (2017). *El derrumbe del otro modelo: Una reflexión crítica*. Santiago: Tajamar.
- Paniagua, Pablo (2021). *Atrofia*. Santiago: RIL.
- Peña, Carlos (2020). *Pensar el malestar: La crisis de octubre y la cuestión constitucional*. Santiago: Taurus.
- Peña, Carlos y Patricio Silva (2021). *La revuelta de octubre en Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Calle, Begoña (2015). «Catolicismo social: Su influencia en la ciencia y el pensamiento económicos españoles». *Opción*, 31 (3): 984–1007.
- Pesch, Heinrich (1905). *Lehrbuch der Nationalökonomie, I: Grundlegung*, Friburgo: Herder.
- Petit, Jacques-Guy (1997). «Pobreza, beneficencia y políticas sociales en Francia (siglo XVIII-comienzos del XX)». *Ayer*, 25: 179–210.
- Pizzorusso, Alessandro (1984). *Lecciones de derecho constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rauscher, Anton (1988). *Kirche in der Welt*. Wurzburgo: Echter.
- Razeto, Luis (1986). *Economía popular de solidaridad*. Santiago: CECH.
- Ritter, Gerhard (1991). *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Rojas, Mauricio (2004). «Suecia después del modelo sueco: Del Estado benefactor a la sociedad del bienestar». *Estudios Públicos*, 96: 219–245.
- Röpke, Wilhelm (1949). *Civitas humana: Cuestiones fundamentales en la reforma de la sociedad y de la economía*. Madrid: Revista de Occidente.
- . (1956a). *La crisis social de nuestro tiempo*. Madrid: Revista de Occidente.
- . (1956b). *Die Lehre von der Wirtschaft*. Erlenbach: Eugen Rentsch.
- . (1979). *Más allá de la oferta y la demanda*. Madrid: Unión Editorial.
- Ruiz-Tagle, Jaime (1991). «Economía y trabajo en el Chile democrático». *Men-saje*, 398.
- Rüstow, Alexander (1963). *Rede und Antwort*. Luisburgo: Walter Hoch.
- Sandel, Michael (2012). *What money can't buy: The moral limits of markets*. Nueva York: Farrar, Strauss and Giroux.
- Sartre, Jean Paul (1983). «Prólogo» a *Los condenados de la tierra*, de Frantz Fanon. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schalper, Diego (2022). *Solidaridad, una rebelión necesaria*. Santiago: A Impresores.
- . (2024). *Unidad por el cambio: Raíces, malestar social y vocación de mayoría*. Santiago.
- Schlecht, Otto (1990). *Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*. Tubinga: Mohr.
- Schwember, Felipe (2023). «Subsidiariedad, liberalismo y Estado social de derecho». En Pilar Hasbún y Pedro Varela (editores), *Lecciones constitucionales*. Santiago: LyD.
- Sikora, Joachim (1989). *Chile 1964-1989*. Bonn: Chile-Gesellschaft.
- Solari, Enzo (1993). «Recepción en Chile del Estado social de derecho». *Revista Chilena de Derecho*, 20 (2 y 3): 333-344.
- Solimano, Andrés (2013). *Capitalismo a la chilena*. Santiago: Catalonia.
- Sorel, George (1973). *Reflexiones sobre la violencia*. Buenos Aires: La Pléyade.
- Sotelo, Ignacio (2010). *El Estado social, antecedentes, origen, desarrollo y declive*. Madrid: Trotta.
- Spieker, Manfred (1986). *Legitimitätsprobleme des Sozialstaates*. Friburgo: Haupt.
- . (1990). «Strukturelle und moralische Bedingungen eines Sozialleistungssystems: Zur Ethik des Sozialstaats». En Hans Braun y Mathilde Niehaus (editores), *Sozialstaat bundesrepublik Deutschland auf den Weg nach Europa*. Fráncfor: Camus.
- Stecher, Bernd (1976). *Erfolgsbedingungen der Importsubstitution und der Exportdiversifizierung im Industrialisierungsprozess: Die Erfahrung in Chile, Mexico und Südkorea*. Tubinga.
- Stein, Edith (2019). *Una investigación sobre el Estado*. Madrid: Trotta.
- Stuven, Ana María (2009). «“Cuestión social” y catolicismo social: De la nación oligárquica a la nación democrática». En Fernando Berrios, Jorge Costadoat y Diego García (editores), *Catolicismo social chileno* (pp. 47-82). Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

- Tagle, Emilio (1937). «Acción social en los campos». *Estudios*, 5 (56).
- Thayer Arteaga, William (2000). *El padre Hurtado y su lucha por la libertad sindical*. Santiago: Andrés Bello.
- Titelman, Eduardo (2017). *De la sociedad mercantilizada a la sociedad colaborativa*. Santiago: El Buen Aire.
- Tobar, Sergio (1994). *La reforma del Estado*. Santiago: ICHEH.
- Valderrama, Pablo y Luis Robert (2021). «Subsidiariedad y solidaridad: Cuatro ejes para el debate constitucional». En IdeaPaís (editor), *Constitución solidaria*. Santiago: IdeaPaís.
- Van Gestel, Charles (1957). *La doctrina social de la Iglesia*. Barcelona: Herder.
- Viera, Christian (2014). «Estado social como fórmula en la Constitución chilena». *Revista de Derecho* (Universidad Católica del Norte), 21 (2): 453-482.
- Von Ketteler, Wilhelm Emmanuel (1869). «El movimiento obrero y sus aspiraciones en relación con la religión y la moralidad». *Texte zur Katholischen Soziallehre*, 2 (1).
- Weber, Max (1981). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Wisecarver, Daniel (1992). *El modelo económico chileno*. Santiago: Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Yáñez, Eugenio (1989). *La Iglesia chilena y el gobierno militar: Itinerario de una difícil relación*. Santiago: Andante.
- . (2013). *Economía social de mercado en Chile: ¿Mito o realidad?* Santiago: Altazor.
- . (2020). *Economía social de mercado: Sus fundamentos antropológicos y éticos*. Tegucigalpa: KAS.
- . (2023). *Economía social de mercado: Fundamentos y aplicación*. Santiago: KAS.
- Zerán, Faride (2017). *Crisis y debate desde las izquierdas*. Santiago: Lom.



Trabajaron
en la edición y composición de este libro
Miguelángel Sánchez, Daniela Rogel,
Isidora D. Raby y Marco Antonio Coloma.

Se tiraron mil ejemplares
en Andros Impresores.

Santiago de Chile,
noviembre de 2024.

