

ESTADO SOCIAL DE DERECHO NO IMPLICA CREAR MONOPOLIOS ESTATALES

- Las implicancias de un Estado social de derecho no son únicas en cuanto a cómo se proveen los derechos sociales. Por el contrario, los países se organizan de manera diferente, en base a consideraciones particulares.
- Lo anterior no significa “constitucionalizar” una u otra forma de organizarse, pero tampoco desconocer los riesgos que implica desconocer el aporte privado en ámbitos como la educación y la salud en la historia de Chile.

El Estado social y democrático de derecho garantiza a las personas, además de las libertades clásicas, la provisión de ciertos bienes sociales. Sin embargo, y a propósito de la discusión al interior de la Comisión de Expertos, esta definición nada dice sobre la manera en que estos bienes deben ser provistos.

Una concepción estatista del Estado social de derecho, en su versión más extrema, prohíbe la provisión de bienes sociales por parte de privados, y monopoliza dicha actividad en el Estado; y, en su versión menos extrema, permite que los privados colaboren con él, pero subordinados a las normas que fije éste, particularmente respecto a su financiamiento o administración. En cambio, una concepción liberal del Estado social de derecho, debe ser respetuoso de la libertad de las personas y la autonomía de los cuerpos intermedios, debe valorar el esfuerzo y la responsabilidad personal y comunitaria, y secundar las decisiones de las personas sobre cómo prefieren obtener los fines que se han propuesto, sin paternalismos¹. Bajo esta definición, el Estado, para el cumplimiento de sus fines, debe incorporar y promover la participación de los privados en la provisión de bienes sociales, ya sea por sí mismos o bajo formas de colaboración público-privadas.

Estos matices demuestran que no hay una única forma de entender dicho concepto respecto al rol del Estado en la provisión de derechos sociales. Desde el punto de vista práctico, entre los países que se definen constitucionalmente como un Estado social, existen variadas interpretaciones acerca del papel del Estado en relación a dicho concepto y cada país lo aplica de forma diversa en su organización, lo que obviamente influye en cómo se proveen los derechos sociales.

¹ Libertad y Desarrollo, “¿Hacia un Estado social de derecho? Elementos para la discusión”, Temas Públicos N°1566-2, 2022, p. 4.

PAÍSES QUE SE ORGANIZAN COMO ESTADO SOCIAL DE DERECHO PRESENTAN RESULTADOS HETEROGÉNEOS

La Tabla N°1 muestra los 42 países que expresamente se definen como Estado social de derecho en sus constituciones. Se escogieron diversos indicadores para evaluar cómo funcionan esos países en áreas sociales, políticas y económicas: (i) Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la ONU, cuya medición se basa en el nivel de ingresos, calidad de los sistemas de salud, educación, entre otros²; (ii) Índice de Democracia (ID) 2022 elaborado por The Economist, que evalúa la calidad de la democracia en base a la calidad de sus procesos electorales, funcionamiento de gobierno, participación política, entre otros aspectos³; (iii) PIB per cápita⁴; y (iv), la tasa de pobreza definida por cada país⁵.

Dichos indicadores muestran una alta heterogeneidad. Difieren en nivel de desarrollo, ubicación geográfica, cultural, entre otros. De acuerdo a los datos de The Economist, 17 países (un 43%) que se definen como Estado social de derecho corresponden a regímenes autoritarios y solo tres corresponden a democracias plenas, categoría en la que se encuentra nuestro país (Gráfico N°1).

Comparando la situación de Chile con el resto del grupo de países de la Tabla N°1, se puede concluir que, en cuanto a IDH, el ID y la tasa de pobreza, nuestro país supera al promedio de países que se definen constitucionalmente como estados sociales de derecho. En cuanto al PIB per cápita, el de Chile es 68% superior al resto de los países de la muestra.

Cabe destacar que la mayoría de los países de este grupo no están entre los países que han alcanzado un alto nivel de ingresos y no hay una tendencia clara respecto a su futuro. En efecto, dividen casi en partes iguales entre aquellos países que avanzan y aquellos que retroceden o se mantienen estancados según el IDH y el ID.

² Mide a 191 países en base a su esperanza de vida al nacer, esperanza de años de escolaridad y su promedio y el nivel de ingresos per cápita, como proxys de la calidad de los sistemas de salud, educación y estándar de vida, respectivamente.

³ Evalúa la calidad de la democracia en 165 países en base a la calidad de sus procesos electorales y pluralismo, funcionamiento de gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles.

⁴ Se utilizó el PIB a paridad de poder de compra para hacer más fácil su comparación. Fuente: Banco Mundial.

⁵ Porcentaje de la población que vive bajo la línea de la pobreza definida por cada país. Fuente: Banco Mundial.

RESULTADOS DESIGUALES ENTRE LOS PAÍSES CON ESTADO SOCIAL DE DERECHO

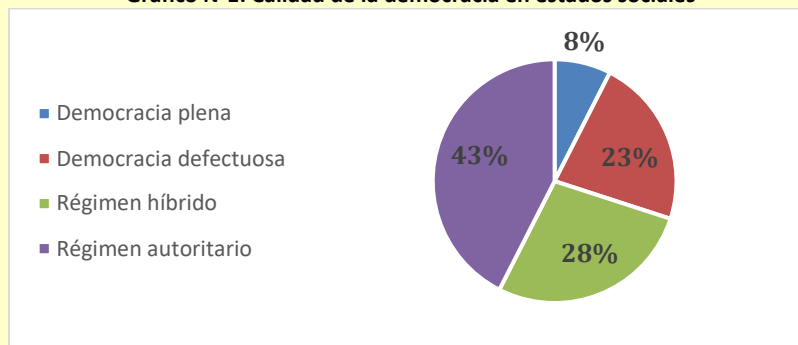
Tabla N°1: Estados sociales de derecho e indicadores sociales, políticos y económicos

| Países | IDH 2023 | Variación respecto a puntaje 2020 | Ranking ID | ID 2022 | Categoría ID 2022 | Variación respecto a ranking ID 2020 | PIB per cápita (a PPP) 2021 | % Bajo la línea de la pobreza 2019 |
|----------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------|-------------|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Albania | 67 | Avanza | 64 | 6,41 | Democracia defectuosa | Avanza | 14.516 | 21,8 |
| Alemania | 9 | Retrocede | 14 | 8,8 | Democracia plena | Avanza | 53.180 | 16,1 |
| Andorra | 40 | Avanza | | | | | - | |
| Armenia | 85 | Avanza | 82 | 5,63 | Régimen híbrido | Avanza | 14.193 | 26,4 |
| Bielorrusia | 60 | Avanza | 153 | 1,99 | Régimen autoritario | Retrocede | 19.751 | 5 |
| Bolivia | 118 | Retrocede | 100 | 4,51 | Régimen híbrido | Retrocede | 8.052 | 37,2 |
| Bulgaria | 68 | Retrocede | 57 | 6,53 | Democracia defectuosa | Retrocede | 24.394 | 23,8 |
| Chad | 190 | Retrocede | 160 | 1,67 | Régimen autoritario | Sin cambios | 1.425 | |
| Colombia | 88 | Retrocede | 53 | 6,72 | Democracia defectuosa | Avanza | 14.649 | 35,7 |
| Rep. Democrática del Congo | 179 | Sin cambios | 162 | 1,48 | Régimen autoritario | Avanza | 1.074 | |
| Costa de Marfil | 159 | Retrocede | 106 | 4,22 | Régimen híbrido | Retrocede | 5.325 | |
| Croacia | 40 | Avanza | 59 | 6,5 | Democracia defectuosa | Retrocede | 31.630 | 18,3 |
| Cuba | 83 | Retrocede | 139 | 2,65 | Régimen autoritario | Avanza | - | |
| República Dominicana | 80 | Avanza | 65 | 6,39 | Democracia defectuosa | Retrocede | 18.626 | 21 |
| Ecuador | 95 | Avanza | 81 | 5,69 | | Sin cambios | 10.669 | 25 |
| Eslovenia | 23 | Avanza | 31 | 7,75 | Democracia defectuosa | Avanza | 40.036 | 12,4 |
| España | 27 | Avanza | 22 | 8,07 | Democracia plena | Avanza | 37.913 | 21 |
| Estonia | 31 | Retrocede | 27 | 7,96 | Democracia defectuosa | Sin cambios | 38.718 | 20,7 |
| Francia | 28 | Avanza | 22 | 8,07 | Democracia plena | Sin cambios | 44.993 | 14,2 |
| Gabón | 112 | Retrocede | 118 | 3,4 | Régimen autoritario | Avanza | 13.814 | |
| Georgia | 63 | Sin cambios | 90 | 5,2 | Régimen híbrido | Avanza | 15.487 | 19,5 |
| Guinea | 182 | Retrocede | 145 | 2,32 | Régimen autoritario | Avanza | 2.640 | |
| Guinea Ecuatorial | 145 | Retrocede | 158 | 1,92 | Régimen autoritario | Sin cambios | 14.637 | |
| Kazajistán | 56 | Retrocede | 127 | 3,08 | Régimen autoritario | Avanza | 26.111 | 4,3 |
| Kirguistán | 118 | Avanza | 116 | 3,62 | Régimen autoritario | Retrocede | 4.815 | 20,1 |
| Macedonia del Norte | 78 | Retrocede | 72 | 6,1 | Democracia defectuosa | Avanza | 16.464 | 21,8 |
| Mali | 186 | Avanza | 119 | 3,23 | Régimen autoritario | Sin cambios | 2.121 | 42,3 |
| Marruecos | 123 | Avanza | 95 | 5,04 | Régimen híbrido | Sin cambios | 8.058 | |
| Mauritania | 158 | Sin cambios | 108 | 4,03 | Régimen híbrido | Sin cambios | 5.308 | 31,8 |
| Nicaragua | 126 | Avanza | 143 | 2,5 | Régimen autoritario | Retrocede | 5.639 | |
| Níger | 189 | Retrocede | 112 | 3,73 | Régimen autoritario | Avanza | 1.187 | |
| Paraguay | 105 | Retrocede | 77 | 5,89 | Régimen híbrido | Sin cambios | 13.688 | 23,5 |
| Perú | 84 | Sin cambios | 75 | 5,92 | Régimen híbrido | Retrocede | 12.515 | 20,2 |
| Ruanda | 165 | Avanza | 126 | 3,1 | Régimen autoritario | Avanza | 2.239 | |
| Rumania | 53 | Retrocede | 61 | 6,45 | Democracia defectuosa | Sin cambios | 30.771 | 23,4 |
| Rusia | 52 | Retrocede | 146 | 2,28 | Régimen autoritario | Retrocede | 27.960 | 12,3 |
| Senegal | 170 | Retrocede | 79 | 5,72 | Régimen híbrido | Avanza | 3.495 | |
| Tayikistán | 122 | Avanza | 156 | 1,94 | Régimen autoritario | Avanza | 3.903 | 26,3 |
| Togo | 162 | Avanza | 130 | 2,99 | Régimen autoritario | Avanza | 2.125 | |
| Turquía | 48 | Avanza | 103 | 4,35 | Régimen híbrido | Sin cambios | 31.467 | 15 |
| Ucrania | 77 | Retrocede | 87 | 5,42 | Régimen híbrido | Retrocede | 12.944 | |
| Venezuela | 120 | Retrocede | 147 | 2,23 | Régimen autoritario | Avanza | - | |
| PROMEDIO | 99,14 | | 97,24 | 4,67 | | | 15.155 | 21,5 |
| Chile | 42 | Avanza | 19 | 8,22 | Democracia plena | Avanza | 25.449 | 10,8* |

Fuente: Elaboración propia en base a ONU, The Economist y Banco Mundial. *Dato para 2020.

**DE LOS PAÍSES QUE SE DEFINEN COMO ESTADOS SOCIALES DE DERECHO, 43%
CORRESPONDEN A REGÍMENES AUTORITARIOS**

Gráfico N°1: Calidad de la democracia en estados sociales



Fuente: Elaboración propia en base a The Economist.

CÓMO SE PROVEEN LOS DERECHOS EN LOS ESTADOS SOCIALES DE DERECHO DE LA OCDE

Dada la diversidad de países que se definen como estados sociales de derecho, se analizó a los siete que son, al mismo tiempo, miembros de la OCDE, organización que agrupa a países que tienen un nivel de desarrollo económico y social elevado, grupo al que Chile pertenece desde el año 2010.

Del análisis de este subconjunto de países (Alemania, Colombia, Eslovenia, España, Estonia, Francia y Turquía), se reafirma la idea que un Estado social de derecho puede organizarse de diversas maneras a la hora de resolver cómo se materializa la provisión de derechos sociales. Incluso, en el caso alemán, la educación y la salud se organizan de manera muy distinta. Lo anterior, es otra muestra que la forma en que se entiende ese tipo de organización de Estado responde a las particularidades de cada país.

Por ejemplo, entre los 10 países con mejores resultados educativos de la prueba PISA, sólo Estonia es un Estado social de derecho. Otros países con buenos resultados, como Canadá, Corea, Finlandia, Nueva Zelanda, tienen diversas formas de organización. En Reino Unido, por ejemplo, la mayor parte de los alumnos asiste a establecimientos educacionales privados, lo que demuestra que esa no es una variable crítica a la hora de lograr una educación de calidad.

Por otro lado, entre los países que sí se definen bajo el concepto de Estado social de derecho, España tiene una significativa participación privada en educación, donde un tercio de la matrícula asiste a ese tipo de establecimientos, como se muestra en la Tabla N°2.

ESPAÑA Y COLOMBIA TIENEN UNA SIGNIFICATIVA PARTICIPACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIVADA PESE A DEFINIRSE COMO ESTADOS SOCIALES DE DERECHO

Tabla N°2: Composición de la matrícula escolar en estados sociales de derecho

| | Estatual (%) | Privada Subvencionada (%) | Privada sin Subvención (%) |
|-----------|--------------|---------------------------|----------------------------|
| Alemania | 96,1 | 3,4 | 0,6 |
| Colombia | 81,4 | 1,4 | 17,2 |
| Eslovenia | 97,5 | 2,5 | 0 |
| España | 67,7 | 27 | 5,3 |
| Estonia | 96,1 | 2,3 | 1,6 |
| Francia | 80 | 11,7 | 8,3 |
| Turquía | 87,9 | 1,1 | 11 |

Fuente: PISA 2018 (última disponible), OCDE.

Si bien existe una predominancia de la educación estatal en los países descritos, lo anterior no se observa en otros ámbitos como salud. Esto se da incluso en países con alta matrícula escolar estatal como Alemania, pero donde convive una educación marcadamente estatista con una amplia libertad de elección entre cientos de seguros privados en el ámbito de la salud⁶.

Esto hace que en Alemania exista un bajo porcentaje de transferencias del Estado para financiar los seguros obligatorios de salud, ya que los “sickness funds” se financian fundamentalmente con las cotizaciones de los trabajadores. Sin embargo, en Colombia, donde también existe libertad para elegir entre diversas aseguradoras públicas o privadas, la proporción es casi equivalente a las contribuciones de los trabajadores, como se muestra en la Tabla N°3.

MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO A LA SALUD VARÍAN FUERTEMENTE ENTRE ESTADOS SOCIALES DE DERECHO

Tabla N°3: Fuentes de financiamiento de seguros obligatorios de salud

| | Transferencias del Estado | Contribución de trabajadores | Prepagos obligatorios |
|-----------|---------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Alemania | 8 | 83 | 9 |
| Colombia | 45 | 48 | 8 |
| Eslovenia | 4 | 95 | |
| España | 17 | 83 | |
| Estonia | 13 | 87 | |
| Francia | Sin datos | | |
| Turquía | 31 | 69 | |

Fuente: Datos para 2019. Health at a Glance 2021, OCDE.

Por otro lado, muchos países que se organizan como Estado social de derecho y que basan su provisión de salud en servicios estatales, generan otros espacios de libertad

⁶ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/341674/HiT-22-6-2020-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

para las personas. En ese sentido, son destacables los casos de Francia y Eslovenia que, en el sector salud, si bien tienen un sistema de salud estatal único, el porcentaje de la población que opta a seguros privados voluntarios de salud es prácticamente universal (96% y 90%, respectivamente), lo que les permite complementar o suplementar la provisión estatal de esos servicios.

POR QUÉ EVITAR MONOPOLIOS Y MONOPSONIOS EN LA PROVISIÓN DE DERECHOS SOCIALES

Que la prestación de derechos sociales se realice exclusivamente a través de un monopolio estatal (es decir, un único proveedor) es un problema de cara a los ciudadanos, ya que los deja sin alternativas ante una mala provisión del servicio. Ejemplos como las listas de espera en los hospitales públicos, dan cuenta de la necesidad de tener opciones a un único proveedor estatal.

Otro problema de los monopolios es que impiden la diversidad. Esto es especialmente complejo en áreas como la educación, donde un proveedor monopólico imposibilita satisfacer otros derechos como el de las familias para elegir la educación de sus hijos. La historia de Chile muestra que desde sus comienzos de vida republicana la sociedad civil tuvo un importante rol en proveer derechos sociales. Tal como la educación, que se expandió de la mano de la iniciativa privada⁷, lo mismo sucedió con los primeros seguros de salud para trabajadores. De hecho, a mediados del siglo XIX ellos se organizaron para financiar, a través de cotizaciones, protección ante accidentes, enfermedades o fallecimientos. Así, nacieron mutuales o sociedades de socorro. Pasó casi un siglo para que el Estado organizara un seguro social con una fuerte presencia estatal a través del Servicio Nacional de Salud⁸.

Tal como en el resto de los países que se han analizado, no es incompatible que Chile se defina como un Estado social de derecho, pero al mismo tiempo, los usuarios puedan elegir entre proveedores públicos y privados como lo han hecho históricamente.

Por otro lado, cuando los prestadores privados se hacen cargo de la provisión de derechos sociales, es importante que no exista un monopsonio por parte del Estado (es decir, un único comprador) porque, de lo contrario, debilita la autonomía necesaria para que esas instituciones puedan funcionar y rendir cuentas por su gestión.

⁷ Cabe recordar, que la ley 3.654 de Educación Primaria Obligatoria que estableció la subvención para establecimientos privados es del año 1920, reconociendo una práctica que era común hace varias décadas.

⁸ Ley 10.383 de 1952.

En educación, si bien el Estado chileno financia gran parte de la educación escolar no “compra” un servicio específico, sino que entrega recursos para el funcionamiento de los establecimientos que son preferidos por las familias a través de la subvención escolar. Para resguardar la calidad de la educación que en esos establecimientos se imparte, se ha diseñado una institucionalidad que resguarda y promueve la autonomía de los establecimientos escolares y les exige resultados académicos (a través de la Agencia de la Calidad de la Educación) y buen uso de los recursos públicos y el cumplimiento normativo (vía la Superintendencia de Educación Escolar). Pese a que se debe seguir trabajando por mejorar la calidad de la educación escolar, los datos muestran que la educación privada subvencionada, con menos recursos disponibles que la estatal, logra mejores resultados académicos⁹.

En el caso del sector salud, donde sí existe la compra de un servicio específico (por ejemplo, una operación de cadera), si el Estado fuese el único que compra servicios a los prestadores, solo podrán hacer el número de atenciones que el Estado pueda financiar y en las condiciones que determine. Los resultados de estas restricciones están a la vista: las largas listas de espera que enfrentan los afiliados a Fonasa.

Adicionalmente, un monopsonio es una traba a la necesaria innovación en prácticas médicas, tecnologías y tratamientos, que solo puede darse a través de una multiplicidad de aseguradores.

Ejemplos de las consecuencias negativas de lo anterior se pueden ver en Inglaterra, donde el asegurador estatal NHS debe aprobar nuevos tratamientos para que puedan ser costeados a través de dicho sistema. Ante las demoras en la aprobación de tratamientos contra el cáncer, se creó el Cancer Drug Fund con el fin de disponibilizar, por fuera del NHS, tratamientos que, pese a estar autorizados, no eran parte de los servicios que ofrecía el NHS¹⁰. Este problema también se ha vivido en Chile.

En octubre de 2022 se realizó la primera operación de cáncer con un robot quirúrgico de última tecnología (Da Vinci) en un hospital público del país, pese a que esta tecnología ya estaba disponible hace años en varios recintos privados del país. De hecho, la primera operación a un paciente de cáncer con Da Vinci en nuestro país se realizó en 2009¹¹.

⁹ <https://lyd.org/wp-content/uploads/2021/05/TP-1497-LIBERTAD-DE-ENSEÑANZA.pdf>

¹⁰ A partir de 2016, el Cancer Drug Fund se incorporó al NHS.

¹¹ Ver “San Borja Arrarián realiza con éxito la primera cirugía robótica del sistema público con el Da Vinci”. El Mercurio 14/10/2022 y <https://www.clinicasdechile.cl/noticias/9lorem-ipsum-dolor-sit-amet-consectetur-adipiscing-elit-dapibus-neque-quis/>

Así, la existencia de aseguradores privados permite que tratamientos innovadores estén disponibles para la ciudadanía, sin depender de la burocracia ni el presupuesto estatal, si es que existe disposición a pagar por ellos.

CONCLUSIÓN: ESTADO SOCIAL DE DERECHO DEBE SER COHERENTE CON LA HISTORIA Y LOS DESAFÍOS DEL PAÍS DONDE SE ESTABLEZCA

Tal como se establece en las bases constitucionales, el nuevo texto debe indicar que *“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”*.

Esta definición, fruto de un acuerdo político transversal, establece claramente cuál es la concepción de Estado social para Chile que debe estar reflejado en el texto constitucional. Este es coherente con cómo se han desarrollado históricamente la provisión de derechos sociales en nuestro país, donde siempre ha existido una amplia participación de instituciones privadas.

Es por ello que el texto constitucional debe establecer un rol del Estado que sea compatible con la forma en que Chile ha desarrollado sus instituciones, permitiendo mejorar los estándares de los servicios que provee el Estado, sin que ello termine siendo un retroceso en materias que los chilenos valoran, como la libertad de elección, o que signifique costosas transiciones hacia nuevas formas de organizarse que no aseguran buenos resultados.