

UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Escuela de Derecho



**DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNO (LA RENTA
BASICA UNIVERSAL COMO INSTRUMENTO)**

POR BASTIAN BAHAMONDES CERDA

**Memoria de prueba presentada a la Facultad de Ciencias Jurídicas y
Sociales de la Universidad de Concepción para optar al grado
académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales**

Profesor guía

Cesar Augusto Parra Muñoz

Concepción, Marzo de 2022

*Que la luz del conocimiento guíe a todos
aquellos que buscan en esta hermosa
profesión una manera de mejorar
la calidad de vida de su pueblo,
cumpliendo de esta manera con el noble
compromiso que tenemos con la
sociedad y la justicia.*

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO: ANALISIS DOGMATICO DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNO

1.- ¿Qué es el derecho a la vida?

- 1.1.- Las cinco concepciones de derecho a la vida de Figueroa García-Huidobro
- 1.2.- Precisando la idea de “vivir bien”
- 1.3.- De las obligaciones del Estado Social y Democrático de Derecho
- 1.4.- Del vivir bien como un derecho subjetivo público
- 1.5.- La concepción de este derecho

2.- Una aproximación a su significado

3.- La dignidad como soporte de los demás derechos en el ámbito normativo

4.- El derecho a una vida digna

5.- De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

6.- Del nivel de vida digno

- 6.1.- Análisis del concepto de nivel de vida digno entregado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 6.2.- El contenido esencial del derecho a un nivel de vida digno

7.- Conclusiones del capítulo

CAPITULO SEGUNDO: APROXIMACIONES EN CHILE PARA GARANTIZAR UN NIVEL DE VIDA DIGNO

1.- Ley N° 18.825 que introduce reformas a la Constitución Política de la República

- 2.- **Ley N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)**
- 3.- **Ley N° 19.949 que crea el sistema de protección social “Chile Solidario”**
 - 3.1.- Fundamento
 - 3.2.- Objetivo
 - 3.3.- Particularidades
- 4.- **Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal**
- 5.- **Ley N° 20.379 que crea el “Sistema Intersectorial de Protección Social”**
 - 5.1.- Fundamento
 - 5.2.- Objetivo
 - 5.3.- Contenido del Sistema Intersectorial
- 6.- **Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia**
 - 6.1.- Fundamento
 - 6.2.- Objetivo
 - 6.3.- Particularidades
 - 6.4.- De las nuevas Subsecretarías
 - 6.5.- Del Comité Interministerial de Desarrollo Social
- 7.- **Ley N° 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar y el subsidio al empleo de la mujer**
 - 7.1.- Los pilares del Ingreso Ético Familiar
 - 7.2.- Del Subsistema de Seguridades y Oportunidades
 - 7.2.1.- De las seguridades
 - 7.2.2.- De las oportunidades por logros
- 8.- **Del Aporte Familiar Permanente y otros bonos de carácter fiscal**
 - 8.1.- Ley N° 20.326
 - 8.2.- Ley N° 20.428
 - 8.3.- Ley N° 20.743
 - 8.4.- Bono Bodas de Oro, Ley N° 20.506
- 9.- **Principales ayudas económicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo**

- 9.1.- Del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. 49)
- 9.2.- Del Subsidio para familias de sectores medios (D.S.1)
- 9.3.- Del Programa de Integración Social y Territorial (D.S. 19)
- 9.4.- Del Subsidio de arriendo de vivienda
- 9.5.- De la ley sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional
- 10.- Principales ayudas sociales establecidas durante la pandemia**
 - 10.1.- Del Ingreso Familiar de Emergencia
 - 10.2.- Del Ingreso Familiar de Emergencia Laboral
 - 10.3.- Del bono a la clase media y el préstamo solidario
 - 10.4.- Ley N° 21.227 de protección del empleo
 - 10.5.- Leyes relativas al prorrateo y pago de deudas de servicios básicos como agua, electricidad y gas
 - 10.6.- Ley N° 21.288 que crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19
- 11.- Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal**
 - 11.1.- Fundamento
 - 11.2.- Objetivo
- 12.- Conclusiones del capítulo**

CAPITULO TERCERO: ¿LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL ES LA RESPUESTA?

- 1.- Conceptos básicos y características generales**
 - 1.1.- De la periodicidad
 - 1.2.- Monetariedad
 - 1.3.- De su incondicionalidad
 - 1.4.- De la individualidad
 - 1.5.- De la universalidad
 - 1.6.- Otras características
- 2.- Diferencias con otras instituciones similares**

- 2.1.- Renta básica condicionada a los ingresos que se perciben
 - 2.2.- Renta básica condicionada a los ingresos y al comportamiento de quien lo recibe
 - 2.3.- Renta básica contributiva de participación
 - 2.4.- Renta básica complementaria
 - 2.5.- Impuesto negativo sobre la renta
 - 2.6.- Crédito fiscal por ingresos salariales inferiores a un mínimo determinado
 - 2.7.- Dividendo social o ciudadano
 - 2.8.- Caso de la renta básica temporal
- 3.- Justificaciones éticas, críticas y argumentos para sostener esta herramienta**
- 3.1.- Las justificaciones de la RBU
 - 3.2.- Críticas en contra de la RBU
 - 3.3.- Argumentos para defender la implementación de una RBU
 - 3.3.1.- Mejoras en el mercado laboral
 - 3.3.2.- Eliminación de la pobreza de modo directo y general
 - 3.3.3.- Un modo de reconocer socialmente el valor de una serie de actividades de cuidados no remunerados
 - 3.3.4.- Aumenta el bienestar general
- 4.- Aplicación en el derecho comparado**
- 4.1.- Estados Unidos
 - 4.2.- Alemania
 - 4.3.- Canadá
 - 4.4.- Finlandia
 - 4.5.- Suiza
 - 4.6.- España
 - 4.7.- Brasil
- 5.- Conclusiones del capítulo**

**CAPITULO CUARTO: ¿PUEDE CHILE AVANZAR HACIA UNA RENTA
BASICA UNIVERSAL?**

- 1.- Los aspectos políticos**
- 2.- El pilar económico**
 - 2.1.- Consideraciones previas
 - 2.2.- Hablemos de números
- 3.- Del proceso de reconocimiento jurídico y su instrumentalización**
 - 3.1.- Del reconocimiento jurídico y su instrumentalización
 - 3.2.- De la instrumentación jurídica
 - 3.2.1.- Intentos de constitucionalizar la RBU
 - 3.2.2.- La Ley de Renta Básica Universal
- 4.- Conclusiones del capítulo**

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En la presente memoria de prueba, desarrollaremos uno de los conceptos políticos (y económicos) clave en los Estados Sociales y de Derecho en el siglo XXI: La vida digna y el consiguiente nivel de vida digno. Conceptos utilizados por diversos actores desde hace años, que comienza a plasmarse de a poco a nivel constitucional en el derecho comparado durante la primera mitad del siglo XX, se fija como una pieza fundamental del progreso mundial a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y toma su forma a partir del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dicho lo anterior y a pesar del extenso camino y las dificultades que se han sorteado para consagrarlo normativamente tanto en Chile como a nivel mundial, ¿qué es? ¿A qué nos referimos específicamente cuando hablamos de él? ¿Cuál es su contenido esencial?, y lo más importante: ¿cómo satisfacer este derecho? Parece ser que con el largo desarrollo que este derecho ha tenido a nivel mundial estas preguntas debieran estar respondidas y que existe una definición precisa, límites definidos y soluciones claras, pero en esta obra vengo a demostrar que eso no es así, es más, ni siquiera existe consenso en cuáles serían los mínimos comunes que contempla este derecho.

Dada la importancia e interés que reviste este tema en los tiempos actuales, específicamente en nuestro país cuya presencia en la discusión pública se hizo frecuente y cuyo clímax se

alcanzó durante y con posterioridad a los eventos del denominado “estallido social” del 2019 y la actual pandemia del Sars-Covid19, surge la interrogante y la necesidad por parte de la ciudadanía de consagrarlo formalmente y de una manera clara, valiéndose de la herramienta jurídica más poderosa de nuestro sistema político: La Constitución Política de la República; pero ¿qué es en realidad este derecho a un nivel de vida digno y cómo subsanamos esta falta de claridad respecto de él?

Por los motivos anteriormente dichos y a partir de definiciones doctrinarias y jurídicas desarrollaremos un concepto de nivel de vida digna que permite su análisis más exacto, respondiendo las preguntas existentes en torno a él mediante el método dogmático, que nos acompañará en el desarrollo de este concepto de gran importancia actualmente.

Así las cosas, y una vez teniendo claros este concepto, sus límites y su contenido esencial, en el presente trabajo de investigación desarrollaré uno de los tantos instrumentos por medio de los cuales se puede alcanzar un nivel de vida digno y que permitiría cumplir con el deseo de la ciudadanía en orden a satisfacer sus necesidades más imperantes, una herramienta que han sugerido tanto premios nobel de economía como juristas destacados de la realidad internacional: La renta básica universal.

De esta manera, nos inmiscuiremos en esta herramienta diseñada para combatir la desigualdad en los países que la han aplicado, analizando sus beneficios, virtudes y defectos, sus conceptos jurídicos, su análisis económico, su aplicación en el derecho comparado y su intento de desarrollo en nuestro país, que a través de otras herramientas jurídicas y de ayuda financiera similares a esta política pública ha intentado eliminar la desigualdad creciente y cómo no, mitigar los efectos y daños económicos que trae consigo la pandemia que

actualmente estamos viviendo, incluso con ayudas estatales cuyo contenido esencial se asemeja mucho a la renta básica universal, pero que tienen pequeñas diferencias que demostraré en esta investigación.

Para cerrar y como conclusión, me plantearé la pregunta de si Chile puede avanzar hacia una Renta Básica Universal, cuya respuesta se concentrará en un análisis económico actual y las proyecciones que hay en este respecto.

CAPITULO PRIMERO: ANALISIS DOGMATICO DEL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA DIGNO

Antes de comenzar a discutir significados y cuestiones relativas al derecho a un nivel de vida digno, cabe plantearse preguntas más generales que contribuyan a la discusión y permitan inmiscuirnos en este concepto que no tiene una definición exacta hasta el día de hoy a pesar de los esfuerzos de destacados juristas a lo largo de la historia.

1.- ¿Qué es el derecho a la vida?

En primer lugar, ¿qué es el derecho a la vida? Esta resulta ser una pregunta tan amplia, extensa, diversa, con muchas interrogantes y cuya importancia trasciende el tiempo. Es más, desde antaño distintos autores han intentado esclarecer lo que es el ser persona, la categoría de persona, desde cuando comienza esta -en el sentido estricto de la palabra- y cuando termina pero no se han dedicado a esbozar una definición o significado del derecho a la vida, porque no ha resultado nada fácil.

Para el mundo jurídico es un hecho objetivo que el derecho a la vida es el más importante y en palabras del Tribunal Constitucional chileno, “el derecho máspreciado de los asegurados

por nuestro código político”¹, es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos y de no ser respetado, todos los demás derechos carecen de sentido. Pero aun considerando la importancia que tiene, actualmente no es posible encontrar una definición exacta de él.

1.1.- Las cinco concepciones de derecho a la vida de Rodolfo Figueroa García-Huidobro

Uno de los pocos académicos que se ha arriesgado a entregar una definición de derecho a la vida propiamente tal es Don Rodolfo Figueroa García-Huidobro, reconocido académico de Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales, quien se plantea este problema y a partir de los aportes en esta materia de diversos autores tanto nacionales como extranjeros, como lo son don Enrique Evans, Manuel Guzmán, Mario Verdugo, Emilio Pfeffer, Humberto Nogueira, entre otros, logra extraer una idea o noción del derecho a la vida, identificando cinco concepciones distintas², señalando que el derecho a la vida consiste en “el derecho a vivir, a permanecer con vida”, el “**derecho a vivir bien, o vivir con dignidad**”, el “derecho a recibir todo lo mínimamente necesario para no morir en lo inmediato”, el “derecho a que no nos maten” y finalmente el “derecho a que no nos maten arbitrariamente”.

¹ Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2001, *caso catalíticos*, ROL N°325, considerando 46.

² Figueroa, Rodolfo, “Concepto de derecho a la vida”, *Revista Ius Et Praxis*, 2008, año 14, N°1, p. 261-300.

El autor proporciona argumentos para defender la quinta forma de concebir el derecho a la vida, como lo es “el derecho a que no nos maten arbitrariamente”, sosteniendo como base la distinción entre el *derecho a la vida*, de la *vida*, y de esta manera considera como objeto del derecho a la vida la conducta de terceros (matar arbitrariamente a otro) y no la *vida* en sí como una realidad fenoménica. Entre las razones que él cree permiten entender que el objeto del derecho a la vida no es la *vida* están en que, en primer lugar (y siguiendo a Alexy) el objeto de un derecho a *algo* nunca puede ser la conducta de su titular ni una cosa o entidad ya que los derechos a *algo* involucran siempre la conducta de terceros; en segundo lugar postula que es evidente que alguien puede perder su vida como realidad fenoménica sin que se haya vulnerado su *derecho a la vida*; y en tercer lugar la jurisprudencia constitucional comparada se ha ocupado de este tema en relación con leyes que penalizaban o despenalizaban el aborto.

De esta manera mediante el análisis de cada una de las demás concepciones de este derecho, el autor las va descartando por diversos motivos pero que en realidad tienen directa relación con los argumentos mencionados en el párrafo anterior. Sin perjuicio de lo anterior, me detendré en el concepto de derecho a la vida consistente en “el derecho a vivir bien, o vivir con dignidad”, cuya significancia es el tema central de esta parte del trabajo de investigación.

Así las cosas, para desarrollar este concepto de derecho a la vida, Figueroa cita en este aspecto las concepciones que tienen don José Cea y don Enrique Evans, que se pueden resumir en que el derecho a la vida abarca los progresos de las ciencias y la técnica para salvar la existencia de aquellos que padecen enfermedades que ponen en peligro sus vidas y así extender sus vidas con dignidad; que este derecho implica que se haga todo lo posible para

que ella transcurra en un ambiente tanto material como espiritual que sea coherente con la dignidad del ser humano; que este derecho no es sinónimo de subsistencia en la miseria o menesterosidad y finalmente que es necesario vivir con la plenitud de las cualidades y de los medios orgánicos de que estamos provistos por naturaleza, además de vivir bien para conseguir los fines humanos.

Figueroa sostiene que no puede compartirse esta concepción por cuatro motivos.

En primer lugar, que “vivir bien” es una idea imprecisa por cuanto todos tenemos distintas cosmovisiones acerca de lo que puede significar esto, para algunos puede significar vivir bajo ciertas condiciones materiales de existencia aunque el modo de conseguirlas pueda ser algo indigno (el autor aquí utiliza como ejemplo el caso de una mujer que permanece junto a su marido que le es infiel, para continuar disfrutando del nivel de vida socio-económico que tiene), para otros puede significar lograr metas o vivir gracias al sacrificio personal, etc. De esta manera, el “vivir bien” es algo distinto para una persona religiosa, un liberal, un utilitarista, etc. por tal motivo esta definición convierte este derecho en inasible y el autor rechaza esta concepción.

En segundo lugar señala que la dignidad y las condiciones materiales y espirituales de la existencia humana no tienen nada que ver con el Estado ni con la conducta de terceros ya que incluso en ocasiones se puede deber exclusivamente a la propia conducta del sujeto y en este último caso no tiene sentido señalar que al titular de este derecho se le ha vulnerado su derecho a la vida.

En tercer lugar, vivir bien -suponiendo que se puede definir- depende de una serie considerable de factores que el Estado no puede asegurar y de esta manera no constituye un derecho subjetivo público.

Finalmente, en cuarto lugar sostiene que el confundir la “vida” con el objeto del “derecho a la vida” nos hace caer en el error de pensar en la vida como una realidad fenoménica, en las condiciones bajo las cuales sería posible vivir dignamente y qué ocurriría cuando las condiciones materiales y espirituales no son las apropiadas para el sujeto; y esta concepción se acerca más “a una ética de virtudes que al derecho”.

A partir de lo anterior, desarrollaremos cada uno de estos motivos para justificar que en realidad el derecho a la vida consiste en el derecho a “vivir bien” o “vivir con dignidad” y de esta forma nos acercaremos cada vez más a lo que significa este planteamiento en el mundo jurídico.

1.2.- Precisando la idea de “vivir bien” o “vivir con dignidad”

En el caso del primer motivo, esto es la imprecisión de la consigna “vivir bien o vivir con dignidad”, es cierto que existe una gran cantidad de significados para esta premisa, con diversidad de cosmovisiones e ideales, situaciones y hechos que influyen en la persona durante su vida y que provocan en ella su propio concepto de vivir bien o dignamente; es un término ambiguo que no puede definirse de una manera exacta, si uno pregunta a otro “¿Qué es para ti el vivir bien/dignamente?” puede tener cierta visión que no necesariamente va a concordar con lo que piensa otra persona, puesto que la propia vida y existencia se encarga

de personalizar este concepto para cada uno, y en un mundo de más de siete mil millones de habitantes donde existe una gran cantidad de culturas esto complejiza la labor de entregar una definición exacta, es más, si focalizamos esto en nuestro pequeño país (demográficamente hablando) de dieciocho millones de habitantes resulta de igual manera complejo.

Sin perjuicio de lo anterior, teniendo tantos conceptos diversos sobre el “vivir bien/dignamente” y ante la imposibilidad de ponernos de acuerdo al respecto para entregar una definición, si podemos estar de acuerdo en que existen ciertas condiciones que claramente no son “vivir bien” o que van en contra de ello: si preguntamos a un grupo de personas qué opinan sobre la explotación laboral, la falta de servicios básicos, la desnutrición infantil y el desempleo crónico, todos estarán de acuerdo en que estos son un claro ejemplo de no vivir bien. Los casos mencionados anteriormente provocan un efecto dominó en el desarrollo de la persona y que lleva a contrariar uno de los objetivos principales del ordenamiento jurídico chileno, como lo es el que las personas alcancen su mayor realización espiritual y material posible (art. 1 Constitución Política de Chile) además de atentar contra la dignidad humana.

Pongamos el caso de una familia vulnerable de cuatro personas en donde ambos padres se encuentran desempleados, viven en una toma ilegal de terreno en la periferia de la ciudad, claramente sin cobertura de servicios básicos como luz o agua y que subsisten el día a día de diversos modos; parece un ejemplo sacado de un libro de historia de hace más de treinta años atrás pero es la triste realidad de miles de familias chilenas e inmigrantes que se han asentado

en nuestro país estos últimos años³, pero vamos a la pregunta de fondo: ¿esa familia podrá decir que vive bien? Quizá es una familia muy unida y laboriosa que pone en relieve el sacrificio personal por sobre lo material confiando en que esa situación cambiará en algún momento y que tendrán un “buen vivir”, pero eso no significa que no tengan necesidades claras que a largo plazo impedirán su “mayor realización espiritual y material posible” y a su vez les impida vivir de manera digna, como dicta nuestra carta fundamental, porque ellos están mucho más atrás del punto de partida del promedio de familias chilenas⁴ y todas esas carencias provocan un retroceso en su calidad de vida: el desempleo produce escasez de alimentos y la imposibilidad de pagar una renta para arrendar un lugar habitable provocando la irremediable decisión de vivir en una toma ilegal de terreno, el vivir en una toma ilegal de terreno provoca la carencia de servicios básicos tan indispensables como el agua y la luz, a su vez las precarias instalaciones del lugar en que viven provoca constantes enfermedades a todo el grupo familiar; todo esto atenta claramente contra la dignidad humana.

Lo anterior es un ejemplo de no vivir bien, las carencias que tienen las personas en el ejemplo anterior se traducen en “**necesidades**” y estas múltiples necesidades se van acumulando hasta generar un problema mucho mayor. Podemos entender por **necesidades** “toda cosa que requiere o desea una persona para la conservación de la vida cuya provisión causa

³ Claro, Hernán; “Las razones que explican el aumento de tomas en Chile”, *Medio digital “El Dinamo”*, 21 de Abril de 2021, disponible en: <https://www.eldinamo.cl/pais/Las-razones-que-explican-el-aumento-de-tomas-en-Chile-20210421-0045.html>, fecha y hora de consulta: 1 de febrero de 2022, 19:47 Hrs.

⁴ Guerrero, Francisca; “Cepal: Pobreza en Chile subió a 14,2% en 2020 por pandemia, pero sigue como la segunda menor de la región”, *Diario La Tercera*, 27 de Enero de 2022, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/cepal-pobreza-en-chile-subio-a-142-en-2020-por-pandemia-pero-sigue-como-la-segunda-menor-de-la-region/EOIBGDZ2DZGINNAFWCCMMAINIU/>, fecha y hora de consulta: 3 de febrero de 2022, 13:00 Hrs.

satisfacción”⁵. En razón de lo anterior, debo dejar claro que no todas las necesidades pueden ser satisfechas y que además de eso, hay una cantidad ilimitada de ellas. La solución que entrega la economía es la jerarquización de estas necesidades, partiendo claramente por las más urgentes que son aquellas que requieren de una solución inmediata como sería el caso del ejemplo anterior, para efectos de que este grupo de personas pueda alcanzar su “mayor realización espiritual y material posible”.

En orden a la satisfacción de este principio constitucional, nos encontramos con que la jerarquía de estas necesidades múltiples no es permanente y va evolucionando con el transcurso del tiempo: muchas de estas necesidades se incorporan y otras van desapareciendo debido a diversos factores. Aun así, de esta manera podemos llegar fácilmente a coincidir en cuales necesidades son más urgentes para el grupo humano que representa un país, por consiguiente, llegar a delimitar qué circunstancias (simbolizadas en las necesidades) representan un mal vivir y por ende (a contrario sensu) llegar a una definición del “vivir bien”.

Así las cosas y volviendo al tema central tenemos el problema de definir qué es vivir bien: las múltiples cosmovisiones nos impiden siquiera delimitar este concepto, pero por otra parte podemos estar de acuerdo en qué circunstancias significan claramente no vivir bien, estas circunstancias se convierten en necesidades múltiples y a su vez estas necesidades múltiples

⁵ Bolsa de Valores de El Salvador; Glosario, disponible en: <https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/centro-de-informacion/educacion-bursatil/glosario/necesidad#:~:text=Definition-.Necesidad%3A,vida%20cuya%20provisi%C3%B3n%20causa%20satisfacci%C3%B3n>, fecha y hora de consulta: 20 de Febrero de 2022. 23:16 Hrs.

de carácter básico atentan contra los principios rectores del ordenamiento jurídico (dignidad, realización personal y espiritual). En resumen, todo lo anterior se traduce en la satisfacción de estas necesidades básicas, por tal motivo me arriesgo a definir el vivir bien como “la satisfacción de necesidades básicas que permitan la mayor realización espiritual y material posible en el ser humano, y que además le permita vivir con dignidad”.

Así delimitamos este concepto, delineamos su ámbito de actuación y echamos por tierra el argumento de que este derecho se convierte en inasible.

1.3.- De las obligaciones del Estado Social y Democrático de Derecho

Tratándose del segundo motivo que utiliza Figueroa para echar por tierra este concepto de derecho a la vida, se puede contrargumentar señalando que hay exigencias legales que obligan al Estado a procurar el aseguramiento de la dignidad y de las condiciones materiales y espirituales de las personas.

Actualmente hay todo un marco normativo de carácter internacional que regula estas obligaciones del Estado para con la persona humana, y que nace fundamentalmente en el siglo XX y en conjunto con la nueva noción de “Estado social y democrático de derecho”. Así las cosas, esta normativa internacional obliga a los Estados a garantizar derechos básicos y a respetar los derechos humanos de sus habitantes. Dentro de los instrumentos jurídicos que tienen una importancia trascendental hasta el día de hoy se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la

Convención de Naciones Unidas contra la Tortura, la Convención sobre Derechos del Niño, entre otros.

De tal manera que en los Estados sociales y democráticos de derecho existentes en este siglo XXI no se concibe el completo abandono del individuo por parte del Estado y dejarlo a su suerte, ya que se estima que los problemas de una sola persona involucran a la sociedad toda, y el Estado es el medio por el cual se canalizan estas problemáticas. Don Humberto Nogueira, al hablar de la dignidad de la persona⁶ menciona este deber del Estado, señalando que la dignidad de la persona humana tiene una doble dimensión que se expresa por una parte como la autonomía y autodeterminación de la persona, y por otra parte como la **necesidad de protección y asistencia por parte de la sociedad y del Estado**; Incluso -sigue señalando- esta segunda dimensión puede prevalecer en algunos casos sobre la primera, cuando el ser humano no se encuentra en condiciones de tomar sus propias decisiones en forma responsable, en cuyo caso la sociedad y el Estado deben brindarle protección, como lo sería el caso de personas deficientes mentales, personas gravemente enfermas, nasciturus, etc. Incluso estima que la dignidad humana se convierte en límite y tarea de la sociedad en general y del Estado en particular e implica deberes concretos de protección por parte de los órganos estatales que se aseguran a través de medidas prestacionales o promocionales que posibiliten el más pleno goce y ejercicio de la dignidad.

Tomando en consideración los delineamientos de estos deberes de protección cabe señalar que también existe esta protección cuando es la propia conducta del sujeto la que atenta

⁶ Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales, tomo 1*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed. p.19

contra su derecho “a vivir bien o con dignidad” y cuya acción ponga en peligro a terceros y a la sociedad toda. Un ejemplo de esto sería el caso de un individuo que, consciente de que sus actitudes implican un atentado contra su dignidad y que su actuar además daña a terceros generando problemas de diversa índole⁷, continúa con su conducta sin medir consecuencias; en este caso también existe un deber de protección por parte del Estado aun cuando la propia conducta del sujeto sea el motivo de vulneración, de esta manera se protege tanto el derecho de terceros como el del propio individuo.

Por tanto, en base a los argumentos planteados, este derecho a vivir bien si es exigible al Estado y a la sociedad en su conjunto.

1.4.- Del “vivir bien o vivir de manera digna” como un derecho subjetivo público

Siguiendo en la línea de la contra argumentación, ya dijimos que vivir bien podríamos definirlo como “la satisfacción de necesidades básicas que permitan la mayor realización espiritual y material posible en el ser humano, y que además le permita vivir con dignidad”.

El “vivir bien” o “vivir con dignidad” se traduce jurídicamente como el derecho a una vida digna y este a su vez es parte importante (si no, el máspreciado y el pilar fundamental) del catálogo de derechos fundamentales existente en la actualidad. Como derecho fundamental que es, hay que poner énfasis en la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y tener una visión integrada de estos, esta idea implica que todos los derechos se

⁷ Valenzuela, Ximena; “Municipio ayudará a familia con mal de Diógenes”, Diario Concepción, 15 de Mayo de 2018, disponible en: <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2018/05/15/municipio-ayudara-a-familia-con-mal-de-diogenes.html>, fecha y hora de consulta: 06 de febrero de 2022, 19:42 Hrs.

encuentran relacionados entre sí y que no cabe hacer distinciones por cuanto a todos urge prestar la misma atención y urgente consideración en su aplicación, promoción y protección.

En segundo lugar, este derecho fundamental tuvo su consagración jurídica más importante en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aun cuando había sido establecido años antes, principalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos), por tal motivo es considerado como parte del catálogo de este tipo de derechos. Bajo esta premisa, estos derechos tienen un contenido mínimo esencial que impone una serie de obligaciones al Estado en relación con la persona humana y constituye un contenido inderogable con independencia de la situación económica que enfrente el Estado, e incluso hay una prohibición absoluta de incumplir las obligaciones básicas que se consideran inderogables y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que el contenido mínimo de los derechos sociales es inderogable, lo que impide todo incumplimiento en toda circunstancia, constituyendo un mínimo de carácter absoluto que un Estado Parte debe siempre asegurar siendo de cumplimiento inmediato⁸.

Finalmente, si puede considerarse como un derecho subjetivo público ya que la regla general es que el obligado a este derecho social fundamental es el Estado como legítimo representante de la sociedad toda. Así, debido a la existencia de la obligación de respetar y promover los derechos fundamentales (art. 5 inc. 2 CPR) es que resultan como obligados directos el legislador, el gobierno y la administración, y la judicatura ordinaria y constitucional

⁸ Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*, tomo 3, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed. p.384

incluyendo también a las personas debido a que los derechos sociales irradian y vinculan a todos los actos privados y los contratos⁹.

Para sostener lo anterior resulta indispensable señalar la gran cantidad de garantías tanto nacionales como internacionales que tienen como objetivo el garantizar este derecho de manera segura e impedir que sea continuamente violado. En este punto resulta interesante mencionar dentro de las garantías internacionales -además de toda la normativa internacional existente respecto del tema- las “directrices de Maastricht sobre violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” que distingue entre actos de comisión y actos de omisión, delimitando las situaciones en que un derecho social ha sido trasgredido, contribuyendo de esta manera a fortalecer este derecho. Así como también las garantías nacionales (genéricas, específicas y dentro de estas las normativas, de control y fiscalización, de interpretación y las institucionales) que desembocan en una serie de principios de gran importancia como lo son el principio de reserva legal, pro cives, de progresividad, de no regresividad, de razonabilidad, etc.

En relación con esto último hay que destacar el principio de progresividad, que, teniendo en cuenta las dificultades que afronta cada Estado para asegurar efectivamente este tipo de derechos sociales, permite una cierta flexibilidad en función de la realidad de cada uno, exigiendo que cada Estado utilice el máximo de recursos de que disponga para lograr “progresivamente” la plena efectividad de los derechos.

⁹ Nogueira, cit. (n. 8), p. 373

1.5.- La concepción de este derecho

Como último argumento, hay que adentrarse en la definición de “vivir bien” y en particular, lo relativo a la satisfacción de las necesidades básicas mencionadas anteriormente y que detallaré con mayor ahínco en las próximas páginas.

Los satisfactores de estas necesidades básicas suelen ser relativos y dinámicos, varían en el tiempo y el espacio según se estime como deba ser dicha satisfacción. La diferencia radica en aquellos satisfactores de índole jurídicos y que pueden ser exigidos por medio del derecho y diferenciarlos de aquellos no jurídicos, o aquellos que no pueden ser exigidos por medio del derecho.

Más allá de una ética de virtudes, aquí se trata de la manera de hacer exigible la satisfacción de estas necesidades básicas que permiten tener un “vivir bien” y en ese sentido, y conforme con lo anteriormente dicho hay toda una normativa jurídica que permite la exigencia, promoción y respeto de este derecho, partiendo desde su contenido esencial hasta sus límites por parte del Estado.

2.- Una aproximación a su significado

El desarrollo de los argumentos anteriores nos permite tener una aproximación a lo que realmente buscamos en esta etapa de la investigación: desentrañar cual es el concepto más acertado de derecho a la vida digna, sin dejar de lado el derecho a la vida propiamente tal.

Así las cosas y en base a lo todo lo anteriormente señalado, podemos conceptualizar (no definir jurídicamente, puesto que para eso se requiere por lo menos un estudio más acabado de la ley y las normas relativas a este tema en nuestro país) el derecho a la vida como el derecho “a vivir bien o vivir con dignidad”; Lo interesante de este concepto es que asemeja el vivir bien con el vivir con dignidad, cuestiones que son completamente distintas.

En cuanto al concepto de “vivir bien” hay múltiples concepciones que desde la filosofía intentan explicarlo. Ronald Dworkin hace mención a esto¹⁰ diciendo que Sócrates señalaba respecto de la buena vida que consistía en el conocimiento de uno mismo; Aristóteles postulaba que consistía en la perfección de la sabiduría y el talento; Santo Tomás de Aquino enfocaba el concepto no en la propia persona, sino que en la realización del bien hacia otros para alcanzar la plenitud y decía que “siempre que se trate de hacer el bien, el hombre debe hacer cuanto esté de su parte” y Kant afirmaba que consiste en “la felicidad, la virtud y sus relaciones de proporcionalidad y causalidad, tal que la felicidad es proporcional a, y causada por, la virtud. Todas estas concepciones ven el vivir bien desde el punto de vista moral más no desde el punto de vista jurídico, que es el que nos interesa para estos efectos.

Por otra parte, “vivir de manera digna” tiene su raíz en la palabra “dignidad” y a partir de esta se ha desarrollado toda una dogmática jurídica que justifica este término para efectos de entenderla como el soporte del orden constitucional en la mayoría de las Cartas

¹⁰ Dworkin, Ronald; *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*, Versión española de Ricardo Caracciolo y Víctor Ferreres (Universitat Pompeu Fabra), Editorial Ariel, España, 1998, 1º reimpresión, p. 65, versión digital obtenida de <https://es.scribd.com/document/215066832/Dworkin-Ronald-El-Dominio-de-La-Vida> , fecha y hora de consulta, 20 de Enero de 2022, 13:00 Hrs.

fundamentales¹¹, de esta manera se señala que es una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable de todo y a cualquier ser humano, constituyendo un elemento que cualifica al individuo en cuanto tal, siendo una cualidad integrante e irrenunciable de la condición humana.

Estos dos términos si bien son distintos no son excluyentes y responden a un mismo orden de cosas: vivir bien es el objetivo de una vida digna y tener una vida digna responde a las exigencias de la dignidad de la persona, que es el rasgo distintivo de los seres humanos respecto de los demás seres vivos y que constituye a la persona como un fin en sí mismo, dotándolo de la capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad; por tanto no es descabellado pensar que sea el verdadero significado del “derecho a la vida” al existir una correlación entre la dignidad y la vida misma.

3.- La dignidad como soporte de los demás derechos en el ámbito normativo

De esta manera, la dignidad se configura como el motor básico de la existencia humana y su consagración en distintos instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales, como también en la jurisprudencia, dan cuenta de eso.

En efecto, en cuanto a la normativa internacional, el propio preámbulo de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948) señala que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e

¹¹ Nogueira, cit. (n. 6), p. 11

inalienables de todos los miembros de la familia humana”, y el artículo 1 hace lo propio al disponer que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Este es el primer texto de alcance universal que reconoce la dignidad de la persona y los derechos esenciales o fundamentales que derivan de ella.

El “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (1966) va más allá y no habla de que la dignidad solamente constituye la base de la libertad, justicia o paz en el mundo, sino que es el fundamento mismo, y coincide con la “Convención de Naciones Unidas contra la Tortura” (1984) al disponer que “el reconocimiento de estos derechos, derivan de la dignidad inherente a los hombres”.

En cuanto a la normativa nacional, tenemos nuestro art. 1 de la Constitución Política de la República que señala en el inciso 1° que “Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y diversas sentencias del Tribunal Constitucional que reafirman el concepto de dignidad como valor supremo. En base a lo anterior, nos encontramos con que la dignidad “singulariza a toda persona humana” y de ella “se deriva un cúmulo de atribuciones, con los que nace y que conserva durante toda su vida. Entre tales atributos se hallan los derechos públicos subjetivos o facultades que el ordenamiento jurídico le asegura con carácter de inalienables, imprescriptibles e inviolables en todo momento, lugar y circunstancia”¹²; o que “es aquel principio capital de nuestro Código Supremo, es la cualidad de ser humano que lo hace acreedor siempre a un trato de respeto, porque ella es la fuente de los derechos esenciales y de las garantías destinadas a obtener que sean resguardados.”¹³; y que el contenido del

¹² Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2008, Rol N° 976, considerando vigesimotercero.

¹³ Tribunal Constitucional, 28 de octubre de 2003, Rol N° 389, considerando diecisiete.

artículo 19 de la Constitución Política de la República, que consagra el catálogo de derechos fundamentales configura “principios y valores básicos de fuerza obligatoria que impregnan toda la Constitución de una finalidad humanista que se irradia en la primacía que asignan sus disposiciones a la persona humana, su dignidad y libertad natural; y al respeto, promoción y protección de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, que se imponen como limitación del ejercicio de la soberanía y como deber de los órganos del Estado.”¹⁴

Así las cosas, muy bien describe Werner Maihofer que la dignidad de la persona tiene un triple significado jurídico; en primer lugar, se constituye en un derecho esencial, a partir del cual se pueden deducir todos los demás componentes del sistema de derechos esenciales o derechos humanos; en segundo lugar, constituye una norma fundamental de la Carta Fundamental, por relación a la cual cabe dirimir la validez de otras normas que la componen; y en tercer lugar, constituye la base material sobre la cual se construye la estructura organizativa del Estado¹⁵.

4.- El derecho a una vida digna

Ya tenemos un aproximación a lo que es el derecho a la vida y cómo el “vivir bien” y “vivir de manera digna” responden a un mismo objetivo, de manera que podría atribuirse a estos dos conceptos la calidad de “verdadero significado” de derecho a la vida; que tratándose del “vivir de manera digna” encontramos su soporte en el término “dignidad”, que a su vez

¹⁴ Tribunal Constitucional, 25 de agosto de 2015, Rol N° 2747-14-INA, considerando undécimo.

¹⁵ Nogueira, cit. (n. 8), p. 355

se configura como el valor supremo de la mayoría (por no decir todos) de los sistemas jurídicos actuales y que actualmente existe toda una normativa tanto nacional como internacional creada en torno a ella para justificar su importancia.

Pero en realidad ¿qué es el derecho a una vida digna?, no se puede reducir su ámbito de protección y desarrollo a la mera subsistencia biológica ya que deben asegurarse condiciones de vida digna. Como señala don Humberto Nogueira en su obra, “la vida biológica es el sustrato para la vida digna, de modo que la vida humana debe ser vivida bajo el presupuesto de dignidad inherente a la persona humana. La vida humana en su dimensión corporal y psíquica participa de la vida integral del ser humano y de su dignidad humana que se expresa en su calidad de sujeto moral y jurídico, destinado a actualizar y desarrollar sus potencias a través de su proyecto de vida.”¹⁶ Esto implica que no basta con nacer y quedar entregado a la suerte, se trata de vivir de una manera que cada persona sea capaz de tener una existencia digna, cuyo objetivo principal sea la mayor realización espiritual y material posible.

La dignidad, al ser el fundamento y el valor supremo de todos los demás derechos fundamentales reconocidos, y al irradiarse en todo el sistema jurídico, exige a su vez asegurar mínimos vitales indispensables para la existencia digna. A contrario sensu, la existencia digna se afecta, perturba o amenaza cuando no se asegura esto, en casos en que no está en juego la muerte o la integridad de la persona puesto que esto último traería como consecuencia exigir a una persona una situación de riesgo extremo de su vida como requisito

¹⁶ Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales*, tomo 2, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed. p.7

esencial para que procediere una acción de protección (mecanismo judicial para hacer efectivo este derecho) lo cual no es correcto.

Don Humberto Nogueira, a propósito del derecho a la vida digna y a modo de definición, señala que “constituye un derecho humano y fundamental, como asimismo un bien jurídico constitucional objetivo, que comienza por regla general, con la concepción-implantación del ser humano, con una protección progresiva del no nato hasta su nacimiento, prolongándose durante todas las etapas de su vida hasta su muerte encefálica, **garantizándole mínimos vitales**, protegiéndose la integridad física, psíquica y moral, y garantizándola respecto de todo apremio ilegítimo, teniendo como limitación la pena de muerte en los casos determinados conforme al derecho constitucional e internacional vigente, la legítima defensa en su configuración legal y la guerra justa de acuerdo con las normas del derecho humanitario internacional, como asimismo, las causales de aborto legalmente determinadas”¹⁷

Lo fundamental, para efectos de esta investigación es aquella oración que dice “... garantizándole mínimos vitales (...)” ya que implica la existencia de mínimos comunes que han de asegurarse a la persona para su efectivo ejercicio del derecho a la vida digna. Estos mínimos comunes se traducen en un nivel de vida adecuado cuyo objetivo es el aseguramiento de necesidades varias que contribuyan a la persona el desarrollar su plena realización material y espiritual.

Como respaldo legal, nos encontramos con el artículo 25, inciso 1ero de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone lo siguiente:

¹⁷ Nogueira, cit. (n. 16), p. 41

“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

A partir de esta declaración, se desarrolla uno de los soportes básicos del sistema de derechos fundamentales a nivel mundial, que en conjunto con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, constituyen derivaciones de la dignidad inherente a la persona humana. Me refiero al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

5.- De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este Pacto, tiene como objetivo poner el foco en la superación de las desigualdades sociales, explicitando las exigencias de los valores de dignidad, igualdad y de solidaridad humana, generando para ello “el derecho de participar en los beneficios de la vida social, o al menos a un mínimo vital compatible con la dignidad humana a través de derechos y prestaciones brindadas directa o indirectamente por los poderes públicos”¹⁸.

Los derechos consagrados en dicho Pacto consisten en prestaciones positivas estatales para una mejor realización de la dignidad humana y constituyen presupuestos y complementos

¹⁸ Arango, Rodolfo, “*El concepto de derechos sociales fundamentales*”, Editorial Legis, Bogotá, 2005, p.37 y ss.

indivisibles del goce de los derechos individuales ya que constituyen las condiciones materiales que posibilitan un mejor y más efectivo ejercicio de todas las libertades.

Durante años se quiso diferenciar los derechos civiles y políticos de los derechos económicos, sociales y culturales dándoles distintas denominaciones (derechos políticos vs derechos de prestación, derechos de primera generación vs derechos de segunda generación, derechos individuales vs derechos colectivos, etc.) pero la doctrina ha superado esta discusión y concuerda con que “los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y los DES (Derechos económicos y sociales) tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos”¹⁹.

Así, estos derechos requieren que el Estado realice medidas, acciones y adopte normas jurídicas que impidan que otros actores privados violen los derechos de otras personas, incluyendo las acciones preventivas necesarias para ello, como también la obligación de abstenerse de realizar acciones u omisiones que constituyan una vulneración de los derechos asegurados. Asimismo, debe existir la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio de estos derechos a todas las personas utilizando para ello el máximo de sus recursos disponibles (incluyendo la ayuda internacional) aun cuando se garantice el mínimo de cada derecho asegurado.

Estas obligaciones encuentran su fuente normativa en el artículo 2 del Pacto, y a partir de él, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas afirma que existen obligaciones de conducta y de resultado para los Estados.

¹⁹ Declaración de Quito, Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, 1998, preámbulo.

Las obligaciones de conducta (tanto activa como pasiva) comprenden un determinado comportamiento que debe ser realizado por el Estado y todos sus órganos y autoridades de realizar determinadas acciones o de abstenerse de ellas.

Las obligaciones de resultado tienen que ver con el cumplimiento de determinados objetivos.

¿Cómo se aproximan estos derechos económicos y sociales a las categorías constitucionales?

Hay cuatro aproximaciones. Considerarlas como normas programáticas, en cuyo caso orientan la acción del Estado y los operadores políticos; como normas de organización, de manera que se consideran mandatos a los poderes públicos bajo la forma de atribución de competencias; como bienes e intereses primarios, que constituyen suficiente justificación para imponer obligaciones a las personas; y finalmente como mecanismos de garantía, siendo garantías institucionales que establecen deberes de actuación para los poderes públicos en el ámbito económico social.

Aun considerando lo anterior, se afirma su carácter de auténticos derechos y constituyen una garantía para la democracia y para el goce efectivo de los derechos individuales y políticos, y contribuyen a la misma proyección y desarrollo del ser humano que estos últimos. No es posible considerar la participación activa e igual de todas las personas en la sociedad sin asegurar y garantizar los derechos sociales fundamentales y un nivel básico de justicia material, ya que constituyen las condiciones esenciales de un auténtico Estado Constitucional Democrático. Para ahondar en las obligaciones del estado para con los derechos, podemos distinguir cuatro tipos de obligaciones (tanto para aquellos individuales o los sociales) que son las de respeto, de protección, de promoción y finalmente las de garantía o satisfacción.

En cuanto a estas últimas obligaciones, surge en el derecho internacional el denominado “derecho al mínimo vital”, que trataremos en el próximo punto.

Para nadie es sorpresa que la dificultad de su materialización radica en el coste económico que implica la consagración de estos derechos, pero para estos efectos el propio Pacto entrega como solución cierta flexibilidad mediante los principios de progresividad y no regresividad. Esta flexibilidad refleja las diversas realidades de los Estados y las dificultades concretas que tienen en el aseguramiento inmediato de la plena efectividad de estos derechos.

El artículo 2, inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que *“Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”*

El principio de progresividad se define como el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social y cultural. Por otra parte, el principio de no regresividad deriva del anterior e implica que cada derecho tiene un contenido indisponible, que no se puede afectar. La no regresividad deriva en la “prohibición de regresividad”, que es la prohibición de adopción de medidas o políticas que desmejoren el nivel ya asegurado y garantizado del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales en relación a la situación actual y de cada mejora concretada, sin que exista una fundamentación suficientemente fuerte y fundamentada para ello.

Así, ambos principios colaboran en la construcción de estos derechos, para lograr el objetivo concreto de su plena efectividad.

En nuestro país hay un reconocimiento pleno de este tipo de derechos, que es asumido por el Tribunal Constitucional al señalar *“que la amplia mayoría de la doctrina nacional y extranjera reconoce que los derechos sociales, llamados también derechos de prestación o de la segunda generación, son tales y no simples declaraciones o meras expectativas, cuya materialización efectiva quede suspendida hasta que las disponibilidades presupuestarias del Estado puedan llevarlos a la práctica”*²⁰

6.- Del nivel de vida digno

El análisis anterior de los derechos económicos, sociales y culturales no es antojadizo, y responde a la estrecha vinculación del concepto de derecho a la vida digna (desarrollado en el punto 4) con el del pacto de derechos económicos, sociales y culturales.

El Doctor y académico de la Universidad de Chile, Don Roberto Mayorga Lorca es uno de los pocos autores nacionales que analiza y se hace cargo de este tema, y señala en lo medular que *“mientras la libertad (categoría esencial para la dignidad del hombre) es el fundamento de los derechos políticos y civiles, el nivel de vida adecuado (categoría también esencial) es a su vez el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales”*.²¹

²⁰ Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2008, Rol N° 976, considerando vigesimosexto.

²¹ Mayorga, Roberto, *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*, Editorial jurídica de Chile, Santiago, 1990, 2° ed., p. 42

Ya sabemos que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 es el instrumento jurídico más importante relativo a estos derechos a pesar de la existencia de otros instrumentos creados con posterioridad, por ello resulta necesario y a la vez útil categorizar cada uno de los derechos expresados en este catálogo con el fin de obtener un orden lógico.

Así, obtenemos que los derechos económicos propiamente tales son el derecho al trabajo (art. 6), a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art. 7) y el derecho de sindicación y huelga (art. 8); por otra parte los derechos sociales son el derecho a la seguridad social (art. 9), el de protección a la familia, matrimonio, maternidad, infancia y adolescencia (art. 10) y el derecho a la protección de la salud (art. 12); finalmente, tratándose de los derechos culturales tenemos el derecho a la educación (art. 13) y los derechos culturales propiamente tales, consagrados en el art. 15 que se clasifican en cuatro grupos de derechos, como lo son el de participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales, y finalmente la libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.²²

Pero ¿qué es el nivel de vida digno y cómo se satisface?

6.1.- Análisis del concepto de nivel de vida digno entregado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

²² Mayorga, cit. (n. 21), p. 44-59

“1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Parte en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

Esta norma establecida en el pacto ha generado dos discusiones que al día de hoy están superadas pero que conviene mencionar.

La primera es la relativa a su ubicación en el texto. Se dice que este artículo 11 está mal ubicado, ya que el derecho a un nivel de vida adecuado es el derecho principal, la raíz o tronco del cual emanan los demás derechos económicos, sociales y culturales. No hay realización de un adecuado nivel de vida si no son reconocidos, garantizados o materializados los demás derechos económicos, sociales y culturales. Dada su importancia en el texto debería tener una ubicación principal y consagrarlo como el fundamento de los anteriores, aunque a día de hoy se considera que todos ellos son una suma, que en el caso de vulneración a uno en particular, se vulneran todos los otros en su conjunto, por tanto de manera indirecta se entiende su importancia como fundamento, además en el preámbulo del texto mismo se habla de crear “condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales”²³, y el hecho de que se mencionen las “condiciones” da a entender que se refiere directamente a este nivel de vida adecuado como fundamento.

La segunda es relativa a la diferenciación entre el concepto “nivel de vida adecuado” y los conceptos de alimentación, vestido, vivienda y una mejora de las condiciones de existencia. En efecto, el texto del art. 11 en su inc. 1, al utilizar el término “incluso” para luego pasar a mencionar la “alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia” hace una diferenciación y podría dar a entender que si no se hubiese utilizado este término, tales conceptos quedarían fuera de lo que se entiende por “nivel de vida adecuado”. Más adelante nos daremos cuenta de que esta diferenciación no puede subsistir por cuanto el contenido esencial del derecho a un nivel de vida adecuado

²³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, preámbulo

consiste en la satisfacción de necesidades básicas que incluyen de manera categórica los conceptos de alimentación, vestido, vivienda, etc.

En tercer lugar, a modo de comentario, el Pacto insiste en denominar “nivel de vida adecuado” y no “nivel de vida digno” pero no hay diferencias sustanciales entre ambos términos, se entiende que una persona ha de exigir un nivel de vida adecuado fundamentando su exigencia en la dignidad que conlleva, por el solo hecho de ser persona. Lo que sí se desprende de estos términos es la existencia un nivel de vida aceptable y no aceptable o indigno, que depende del grado de satisfacción de las necesidades básicas que implica este “nivel de vida”: mientras menos se pueda satisfacer estas necesidades básicas, menos aceptable será el nivel de vida de las personas; la consecuencia directa de esto es el incumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, tanto los conceptos de nivel de vida como el de los derechos económicos, sociales y culturales se fundan en otro concepto de gran importancia, como lo son las necesidades básicas, que son en su mayoría requerimientos que el hombre debe satisfacer no solamente para tener una vida digna sino que incluso para lograr subsistir. Por tanto de estos conceptos, se extrae el contenido esencial de estos derechos, el cual es la **satisfacción de necesidades**.

A partir de lo anterior, el profesor Mayorga elabora el concepto de “derechos económicos, sociales y culturales” y de “nivel de vida digno” diciendo de los primeros que “son aquellos derechos fundamentales de la persona que le posibilitan exigir de la autoridad competente el

acceso a los satisfactores económicos, sociales o culturales relacionados al logro de un nivel de vida digno”²⁴

Respecto del “nivel de vida digno”, establece que “está referido al mínimo que se considera indispensable en una época y lugar determinados para que la persona satisfaga sus necesidades, liberándose de patologías fisiológicas o psicológicas generadas por la eventual insatisfacción”.

Así, estos dos conceptos están relacionados con las necesidades básicas de la persona y el mínimo al que se refiere la definición de “nivel de vida digno” constituye el umbral de la dignidad, de manera tal que si no se alcanza, significa que no se están satisfaciendo estas necesidades básicas y por ende, se trasgrede el derecho a un nivel de vida digno.

6.2.- El contenido esencial del derecho a un nivel de vida digno

Entregadas las definiciones anteriores, nos encontramos con que el contenido esencial de este derecho está compuesto por la satisfacción de ciertas necesidades básicas, de manera que el paso siguiente es definir aquellas necesidades y sus correspondientes satisfactores.

Partamos por lo primero, ¿qué se entiende por necesidad básica? En el punto 1.2. de este capítulo mencioné que las necesidades son “toda cosa que requiere o desea una persona para la conservación de la vida cuya provisión causa satisfacción”, que las necesidades son ilimitadas y múltiples, que se pueden jerarquizar, que no son permanentes y que van

²⁴ Mayorga, cit. (n. 21), p. 183

evolucionando con el transcurso del tiempo, incorporándose y desapareciendo en virtud de diversos factores.

Sin perjuicio de que sean ilimitadas y múltiples, mediante su jerarquización obtenemos aquellas necesidades básicas, que Manfred Max-Neef ²⁵ indica como finitas, pocas y clasificables, las mismas en todas las culturas y en todos los periodos históricos. Las necesidades básicas son inmutables y comunes a todos los hombres, pues definen la esencia del ser humano.

¿Qué caracteriza a las necesidades básicas? Su esencia según Abraham Maslow ²⁶ consiste en que la insatisfacción de una de ellas genera una patología fisiológica o psicológica en el individuo, causa trastornos y enferma al individuo, impidiéndole su autorrealización y por consiguiente la plena realización espiritual y material.

Dentro de las necesidades básicas, se distinguen las de autoestima, las afectivas, de subsistencia, orgánicas, de autorrealización, entre otras, pero cabe señalar que no todas las necesidades básicas requieren el imperio del derecho, por ese motivo Mayorga distingue cuatro categorías de necesidades básicas que son de índole jurídico. Tales son;

Las de subsistencia, que posibilitan la sobrevivencia del hombre.

Las de autorrealización, que permiten la individualidad humana y se relacionan con la vocación y el sentido de la existencia.

²⁵ Citado por Mayorga, cit. (n. 21), p. 181

²⁶ Ídem

Las de pertenencia, que reconocen al hombre como ser social y le facultan a participar en la vida en sociedad.

Las de protección, derivadas de la falta de autosuficiencia humana.

Sin perjuicio de lo anterior, su calidad de jurídico o no jurídico no es estática en el tiempo y depende de si el satisfactor de la necesidad básica tiene este carácter. Por ejemplo, las necesidades orgánicas dicen relación con el medio ambiente apropiado a la vida del organismo humano y Mayorga no las incluye dentro de las necesidades básicas que tienen connotación jurídica debido a que en la época en que desarrolló este libro, el satisfactor de esta necesidad no era considerado como tal, pero actualmente se podría considerar perfectamente una necesidad que requiera el imperio del derecho ya que sus satisfactores son jurídicos, como lo es el caso del art. 19 N°8 que garantiza un medio ambiente libre de contaminación, la ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente y toda la normativa ambiental existente.

¿Quién determina cuales son las necesidades básicas y, en consecuencia, el grado de nivel de vida que se estima aceptable? Sin duda alguna, esta respuesta no puede ser entregada por el derecho y para ello juegan un rol importante las demás ramas de las ciencias, como la sociología, biología, psicología, etc. El derecho en este sentido se encarga de materializar y realizar a través del ordenamiento jurídico el derecho a un nivel de vida digno, permitiendo la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, haciendo exigibles al Estado las condiciones que determinen las otras ramas del saber y que se encuentren establecidas dentro de nuestro marco jurídico. El derecho puede ayudar a lograr un nivel de vida digno por medio de la vigencia efectiva de los derechos fundamentales.

Ahora vamos por el segundo concepto esencial del derecho a un nivel de vida digno: los satisfactores, que consisten en aquellos medios que posibilitan al individuo satisfacer sus necesidades básicas.

Estos suelen ser relativos y dinámicos, variar en el tiempo y en el espacio puesto que la manera de satisfacer las necesidades básicas tiende a ser modificable, además, según Mayorga tienen carácter sinérgico porque pueden servir simultáneamente a la satisfacción de más de una necesidad. Si los satisfactores poseen contenido económico, social o cultural y son jurídicamente exigibles, estamos en presencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Así como existen necesidades básicas que requieren el imperio del derecho, también existen satisfactores de índole jurídico y no jurídico. Los no jurídicos escapan de las posibilidades del derecho; en algunos casos son de carácter vital y en otros escapan del estado actual del conocimiento y la ciencia.

En este punto, don Roberto Mayorga entrega el detalle de la correspondencia entre necesidades básicas, satisfactores y el correspondiente derecho económico, social y cultural.²⁷ Así, por ejemplo encontramos la necesidad de subsistencia, en cuyo caso sus satisfactores serán la alimentación, vivienda, vestuario y salud, encontrando su correlativo derecho económico, social y cultural en el pacto (art. 11). O la necesidad de autorrealización, que tendrá como satisfactores la educación, cultura, trabajo, y esparcimiento; y así sucesivamente.

²⁷ Mayorga, cit. (n. 21), p. 184

Lo importante es diferenciar las necesidades básicas de los satisfactores aun cuando ambos puedan tener un carácter jurídico.

Ambos conceptos se conjugan y forman el contenido esencial del derecho a un nivel de vida digno; todo satisfactor de carácter jurídico corresponde a una necesidad básica que tendrá este mismo carácter y viceversa, pero no significa que solo existan de manera exclusiva satisfactores de este tipo, porque hay múltiples y diversos, además el modo de satisfacer las necesidades básicas tiende a ser modificado en el tiempo.

Este núcleo esencial del derecho a una vida digna además sirve como una manera de identificar aquellas necesidades que no logran ser cubiertas por distintos medios y que se conocen como “necesidades básicas insatisfechas”, que además permite caracterizar e identificar los hogares que no logran un nivel de vida adecuado.²⁸

7.- Conclusiones del capítulo

La dignidad es la fuente inagotable de los derechos debido a su carácter intrínseco e inherente de la persona humana, de ella nacen todos los derechos que posibilitan calificar a la persona como ente jurídico. Ella misma se configura como el motor esencial de los

²⁸ Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier, “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *Serie Estudios estadísticos*, división de estadística y proyecciones económicas CEPAL, 2001, N°7, p. 1 -54.

derechos de carácter económico, social y cultural e integra el concepto de nivel de vida digno del que hablamos anteriormente.

En el ámbito normativo de este derecho encontramos como fuentes diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, La Convención Interamericana de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, mientras que en el ámbito interno encontramos una consagración indirecta en nuestra propia Constitución Política (art. 1, 5 inc.2), además de diversas leyes que vienen en contribuir a la realización de este derecho y que serán tema central en el capítulo siguiente.

El eje central es el pleno desarrollo de la persona humana, su autorrealización, y para ello la base de todo es la satisfacción de necesidades básicas e imperiosas que permitan la obtención de condiciones materiales mínimas que propendan a este objetivo central, en conformidad a lo que exige la normativa nacional e internacional.

¿Cómo se realiza este derecho a un nivel de vida digno? A pesar de que el marco jurídico de este derecho implica principios clave para su realización como el de proporcionalidad y no regresividad, si nos vamos al plano económico nos encontraremos con que la realidad de cada Estado es distinta a la del resto y por tal motivo nace uno de los males que azota a la humanidad en estos tiempos de incertidumbre, como lo es la pobreza y desigualdad a pesar del desarrollo económico vivido en las décadas anteriores, justificando esto con el argumento de que no todos los países tienen el financiamiento ni la posibilidad de elaborar políticas públicas que logren este objetivo. Aun así no es motivo suficiente para dejar de lado un derecho tan básico e inherente a todas las personas.

En el caso chileno, a pesar de las obligaciones estatales que implica este derecho y del desarrollo legislativo que ha traído la entrada en vigencia del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a finales de la década de los 80, se vislumbra un descontento generalizado con las políticas públicas dedicadas a garantizar este derecho y a materializarlo en los hechos, provocando un cuestionamiento hacia ellas y el rumbo que ha tomado el Estado chileno durante los últimos treinta años. Este descontento ha llevado a poner en la discusión pública temas tan trascendentales como el derecho a una salud y educación dignas y accesibles al grueso de la población, las garantías relacionadas con la seguridad social y el trabajo, el acceso a bienes de consumo básicos e indispensables relacionados principalmente con la alimentación, y otros que con el paso del tiempo han adquirido esta calidad de esencial, como lo es el caso de las nuevas tecnologías. Todo lo anterior tiene directa relación con los derechos que emanan del derecho a un nivel de vida digno.

Así, en virtud de los acontecimientos históricos que nos ha tocado vivir en carne propia los últimos años como es el caso del estallido social o la pandemia sanitaria (por poner algunos ejemplos) nos dimos cuenta de la insuficiencia de las medidas adoptadas por el Estado para garantizar mínimos comunes que permitan un nivel de vida acorde a los tiempos, cuestión que se hizo notoria en estos tiempos de crisis y que hizo exigir a la ciudadanía un cambio de rumbo para asegurar este derecho y todos los relacionados con él.

La solución por la que se opte va de la mano con garantizar este derecho y hacerlo efectivo, profundizando en él, de manera que se alcance el tan ansiado nivel de vida digno que permita la realización de la persona, contribuyendo a la creación de un punto de partida común para

la población que acabaría con el germen de la desigualdad y la pobreza, generando una sensación de bienestar general y de estabilidad que permita contribuir a su vez al progreso económico y social en nuestro país.

En los capítulos siguientes abordaré las aproximaciones que ha tenido nuestro país para garantizar un nivel de vida digno, que si bien a estas alturas nos damos cuenta de que no fueron suficientes para combatir los males de la pobreza y la desigualdad, gestaron el camino para la realización de este derecho de manera progresiva y contribuyeron al establecimiento de diversas instituciones cuyo objetivo primordial fue el desarrollo social.

CAPITULO SEGUNDO: APROXIMACIONES EN CHILE

PARA GARANTIZAR UN NIVEL DE VIDA DIGNO

Desde la creación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la gran mayoría de los países del mundo han ido incorporando en sus ordenamientos jurídicos de manera gradual y paulatina todo el catálogo de derechos fundamentales que deben ser respetados, protegidos y promovidos por el Estado; esto ha sido profundizado a partir del desarrollo de instrumentos tan importantes como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales tratado en el capítulo anterior.

En Chile hubo un largo proceso de estancamiento (en relación con estos derechos) particularmente influenciado por el quiebre democrático de 1973 y la posterior dictadura militar. Anterior a eso y durante gran parte del siglo XX, mediante la presión de diversos movimientos obreros se logró el establecimiento de leyes de carácter social dirigidas hacia los trabajadores como por ejemplo la ley de descanso dominical (1907), sobre accidentes de trabajo (1924), la creación del Seguro Obrero Obligatorio (1924), de la Caja de Previsión de Empleados Particulares (1924) y la Caja de empleados públicos, la dictación de un Código del Trabajo (1931), la instauración de una asignación familiar (1937), entre otras, todas ellas enfocadas al trabajador por el solo hecho de serlo.

El cambio de paradigma que hubo en los países más desarrollados una vez terminada la segunda guerra mundial fue poner a la persona y los derechos de ella como centro y objetivo central de las políticas públicas de los Estados para evitar volver a cometer los horrores y vejámenes ocurridos durante la primera mitad del siglo XX, de esta manera si bien es cierto se continúan promoviendo los derechos de los trabajadores y estos continúan evolucionando, nace otra esfera de protección que busca dotar de derechos básicos a la persona humana por el solo hecho de serlo y que obliga directamente a los Estados a ello. Estas obligaciones son respondidas por el Estado chileno, quien mediante los gobiernos de la segunda mitad del siglo XX intentó desarrollar políticas públicas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida y crear todo un aparato estatal destinado a esto, además de enfocar las políticas económicas al cumplimiento de dichos objetivos.

No obstante lo anterior, las malas decisiones, la coyuntura económica, la polarización política y finalmente el quiebre democrático de 1973 influyó en el estancamiento del desarrollo de estos derechos de carácter social y económico, por cuanto las condiciones económicas del momento no permitían continuar con este desarrollo sostenido que se venía llevando a cabo desde principios de siglo. Otro factor de gran importancia (e incluso mayor que el anterior) fue el desarrollo y establecimiento en 1980 de una nueva Constitución Política de corte liberal que echó por tierra toda intención de dirigir los esfuerzos políticos al desarrollo de dichos derechos; la imposición de un estado subsidiario sepultó la idea de promoción de estos derechos que durante muchos años se denominaron de carácter prestacional y que para ser exigibles dependían más bien de las características económicas del país en el momento dado en vez de ser exigibles por el solo hecho de serlo.

El término de la dictadura militar y el restablecimiento de la democracia en 1990 trajo consigo poner como temas prioritarios para las políticas públicas en nuestro país la desigualdad y la pobreza, desplegando toda clase de esfuerzos para reducir estos acentuados males aprovechándose para ello del crecimiento económico imperante; no hay que olvidar a propósito de esto que en 1990 los habitantes en situación de pobreza representaban un 39% de la población.

Desde el punto de vista jurídico, lo anterior significó que poco a poco mediante la vía judicial y legislativa vino todo un desarrollo de los denominados derechos económicos, sociales y culturales (y como no, de todo otro tipo de derechos pero para efectos de esta investigación nos enfocaremos solo en estos), propiciando nuevamente su promoción, protección y exigibilidad por parte del Estado, especialmente a partir de la reforma constitucional de 1989, que mediante la ley N° 18.825 de agosto de 1989 introdujo el inciso 2 del artículo 5 en la Constitución Política de la República, dando pie a una extensa jurisprudencia por parte de los tribunales de justicia y permitiendo la creación de políticas económicas que permitieran la efectiva realización de los derechos fundamentales, entre ellos los de carácter económico, social y cultural. Sin embargo siempre se trataron a estos de derechos de manera aislada, focalizada y no de una manera conjunta e interdependiente

De esta manera, aunque en un comienzo el Estado fue reticente a abordar con mayor profundidad esta nueva etapa legislativa relacionada con la eliminación de la pobreza y la desigualdad mediante la promoción de políticas sociales, con el paso de los años y ya entrados en el nuevo milenio las administraciones comenzaron a desarrollar de a poco lo que hoy sería todo un sistema y aparato social destinado a mejorar la calidad y el nivel de vida

de los habitantes de nuestro país, creando leyes que iban en directa relación con lo que exige el pacto de derechos económicos, sociales y culturales tratado anteriormente.

A continuación haré un repaso general de las principales leyes dictadas desde 1989 a la fecha, relacionadas con la promoción de políticas sociales y pondré énfasis en aquellas dictadas en los últimos diez años (2011 – 2021) que de una u otra manera institucionalizaron el aparato social y asistencial en Chile, cuyo objetivo central es el mejoramiento de las condiciones de vida de los chilenos y como no, respetar el derecho a un nivel de vida digno.

1.- Ley N° 18.825 que introduce reformas a la Constitución Política de la República

En primer lugar, antes de analizar detalladamente las leyes de carácter social en nuestro país, dada la importancia legislativa que reviste debemos mencionar la reforma constitucional del año 1989.

Al año siguiente en que se realizó el plebiscito que pondría fin al régimen militar, a partir de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y los partidos políticos de la época, se acordó realizar un plebiscito que ratificaría un conjunto de 54 reformas propuestas tanto por el Gobierno, como por una comisión conformada por abogados especialistas en Derecho Constitucional y Cientistas Políticos nombrados por los partidos políticos, que contenían cambios a aspectos fundamentales de la Carta Fundamental, como por ejemplo aquellas relacionadas con el procedimiento de reforma, pluralismo político, derechos constitucionales, estados de

excepción, entre otros, con el objetivo de robustecer los principios democráticos y participativos del sistema político²⁹.

Aprobadas las reformas con más del 90% de los votos, mediante la Ley N° 18.825 de agosto de 1989 se implementaron estas a la Constitución Política, modificando con ello el artículo 5 del texto, específicamente lo relativo al inciso segundo, contemplando el deber por parte del Estado de respetar y promover los derechos fundamentales garantizados tanto por la propia Constitución, como por tratados internacionales ratificados por Chile, como sería el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

La reforma a este artículo en concreto tuvo una gran importancia y efectos que persisten hasta nuestros días, ya que a partir de él se ha desarrollado todo un esfuerzo jurisdiccional orientado a las obligaciones impuestas al Estado en materia de derechos fundamentales, dándole vida a los principios vinculados a la vida digna y a los derechos fundamentales que la materializan. También cabe reconocer la extensa jurisprudencia de los tribunales de justicia creada en torno a este artículo 5, inc. 2., relacionada directamente con la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

²⁹ Andrade, Carlos; La reforma constitucional del año 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: Sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia, “*Revista Ius et Praxis*”, 2003, N°9 (1), 375-401, obtenido de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000100019>, fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:50 Hrs

2.- Ley N° 18.989 que crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

A partir del año 1990 la principal lucha que emprenden los gobiernos en Chile es reestructurar el país conforme a las exigencias de la Constitución Política de 1980 y a la nueva normativa vigente tanto en materia económica, como política y a la vez jurídica en el marco de una transición política pacífica. En virtud de lo anterior, el principal objetivo que tienen las nuevas administraciones además de un crecimiento sostenido, una baja inflación y promover el pleno empleo es la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad existente, que había alcanzado grandes porcentajes en las décadas anteriores.

Así las cosas, mediante la ley N°18.989 del año 1990 se crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, que nace a partir de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) creada durante el gobierno del Presidente Frei Montalva y que consistió en un organismo técnico dedicado a la planificación del desarrollo a nivel nacional. Este “nuevo” Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) tuvo como misión colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas de desarrollo nacional, proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado, además de coordinar las diferentes iniciativas del sector público dirigidas a erradicar la pobreza.

De esta manera, a mediados de la década de los 90’ y teniendo en cuenta este objetivo de coordinar las iniciativas tendientes a erradicar la pobreza, el MIDEPLAN asume la responsabilidad de diseñar e implementar un Programa Nacional de Superación de la Pobreza, creándose para ello mediante el Decreto N° 227 de 1994 el Consejo Nacional para

la Superación de la Pobreza, un órgano consultivo y de asesoramiento del Presidente de la República. A modo de ejemplo del sentir de la época, resulta interesante poner énfasis en los considerandos de este Decreto N°227 que disponen como “eje central de las políticas públicas del gobierno la superación de la pobreza extrema (...), así como el mejoramiento de las condiciones de vida de quienes viven en una situación de marginalidad (...), proporcionando a los más pobres los instrumentos que les permitan acceder, por sus propios medios, a mejores niveles y calidad de vida”.

Además de lo anterior, esta ley crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), servicio público de importancia que tiene las características de ser funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, teniendo como misión la de contribuir a la superación de la pobreza y la vulnerabilidad social de personas, familias y comunidades.

Actualmente cuenta con 16 direcciones regionales y 20 oficinas provinciales, relacionándose con el Presidente de la República a través del (actual) Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La importancia de este servicio público es la cantidad de proyectos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas, destacándose proyectos en distintas áreas; tales como emprendimiento (dirigido a quienes tengan una idea de negocio o un negocio en funcionamiento); trabajo (que prepara a sus beneficiarios a encontrar un empleo y así aumentar los ingresos); acción (que contribuye al fortalecimiento de la vida familiar comunitaria); educación financiera (que enseña el manejo efectivo del dinero, la importancia

del ahorro y como evitar el sobreendeudamiento); acceso al micro financiamiento (que promueve el acceso al financiamiento formal con fines productivos para micro emprendedores); familia (que conlleva el acompañamiento integral a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad social); habitabilidad (que entrega soluciones que conjugan lo constructivo con lo social, para que las familias cuenten con una vivienda y entorno saludable y seguro); autoconsumo (que contribuye a aumentar la disponibilidad de alimentos saludables mediante la educación la auto provisión); y el Innova FOSIS (que consiste en un programa de pilotaje de innovación social en el Estado que convoca a la academia y a la sociedad civil).

3.- Ley N° 19.949 que crea el sistema de protección social “Chile Solidario”

Como una manera de optimizar las políticas públicas en beneficio de los más necesitados, se creó en el año 2004 mediante la ley N° 19.949 el sistema de protección social “Chile Solidario”, que tiene como objetivo la implementación de una política especial para las familias en situación de extrema pobreza y que incluye tres componentes: apoyo Psicosocial y bono de protección a la familia; acceso preferente a subsidios monetarios y acceso preferente a programas de protección social.

3.1.- Fundamento

El motivo de esta ley, según se desprende del mensaje presidencial del Presidente Lagos mediante el cual se inició el proyecto de ley da cuenta de una desaceleración en la

reducción de la extrema pobreza durante los años 1998 a 2000, la no percepción de algunos beneficios sociales por parte de las familias extremadamente pobres a pesar de la amplia oferta pública de programas sociales dirigidos a atender sus necesidades y la insuficiencia de las intervenciones basadas solamente en la demanda y en la transferencia de subsidios. Por estos motivos se hace necesario la implementación de estrategias integrales, inclusivas de otros aspectos y que logren impactar simultáneamente en los distintos ámbitos que inciden en la permanencia de la extrema pobreza.

3.2.- Objetivo

El objetivo de la ley era que desde la fecha de creación de este sistema al año 2005 hubiese un mejoramiento substancial del acceso de las personas extremadamente pobres a los diversos programas sociales y como dice el mensaje “propender al logro progresivo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, para que satisfagan sus necesidades y requerimientos básicos y puedan así superar las condiciones de vida en que se encuentran”.

Este sistema considera prestaciones y acciones de diversa índole focalizadas en las familias de extrema pobreza, como lo son apoyo psicosocial, el subsidio familiar de la ley N°18.020 de 1981, las pensiones asistenciales del DL N°869 de 1975, un subsidio al pago de consumo de agua potable y de servicios de alcantarillado de aguas servidas de la ley N° 18.788 de 1989, un subsidio pro retención escolar de la ley N°19.873 de 2003, un bono de protección y otro de egreso y además dejaba la puerta abierta para dar un acceso preferente a otras acciones

o prestaciones que se pudieran implementar o coordinar a través de este sistema. Todo lo anterior bajo la administración, coordinación, supervisión y evaluación del MIDEPLAN, sin perjuicio de las atribuciones y funciones de las demás reparticiones públicas.

La implementación de este sistema se realizaría mediante la celebración de convenios con las distintas municipalidades del país y con otros órganos del estado o entidades privadas sin fines de lucro en casos excepcionales y bajo razones fundadas. Respecto de la cobertura, el MIDEPLAN identificaría la cobertura anual de beneficiarios según la disponibilidad de recursos consultados en la Ley de Presupuestos y conforme al reglamento de esta ley.

3.3.- Particularidades

Lo interesante y a modo de comentario de esta ley es que en el art. 4, al hablar del Apoyo Psicosocial y del profesional encargado menciona dentro de los objetivos de este el *“desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida, definidas por el reglamento de esta ley”*, entregando al reglamento la responsabilidad de definir qué se entiende por condiciones mínimas de calidad de vida.

El Decreto 235 del 14 de marzo de 2005 del MIDEPLAN establece el reglamento mencionado y en su art. 17, en sus incisos 3ero y 4to señala que la condiciones mínimas de calidad de vida *“consisten en objetivos mínimos a cumplir por parte de los beneficiarios incorporados a Chile Solidario, y dicen relación con las siguientes siete dimensiones o*

categorías de la vida familiar: Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos.

Corresponderá al Ministerio establecer el conjunto de objetivos que conforman las condiciones mínimas del apoyo psicosocial del sistema Chile Solidario, su descripción operativa y la definición de los estándares técnicos de cumplimiento.”

De esta manera y según la definición entregada, para este sistema de protección social las condiciones mínimas de calidad de vida consisten en estos objetivos mínimos que deben cumplir las familias a las que están focalizadas las ayudas descritas en los párrafos anteriores y que están directamente relacionadas con siete dimensiones de la vida familiar como lo son la Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos para luego señalar que el Ministerio establecerá los objetivos a cumplir con las condiciones mínimas que debe entregar este apoyo psicosocial, su operatividad y los correspondientes estándares técnicos de cumplimiento de estas condiciones mínimas de apoyo.

4.- Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal

Cabe mencionar que a propósito de la gestión financiera del Estado, en septiembre de 2005 el Presidente Lagos envía un proyecto de ley cuyo objetivo es continuar con el manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas en nuestro país y poniendo énfasis en todas las iniciativas desarrolladas entre los años 2000 y 2004 propone una serie de medidas de carácter fiscal, como lo es el cálculo anual del balance estructural, el establecimiento de bases

de política fiscal al inicio de un gobierno, la obligación de entrega de información, entre otras.

Pero las más importantes para efectos de esta investigación son las que tiene que ver con el ámbito laboral. De esta manera, nos encontramos con la creación de un “Fondo de reserva de pensiones” que sirva para complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de compromisos con el sistema de pensiones del DL N° 3.500 y cuyo financiamiento consiste en un aporte anual no inferior a 7.000.000 UF, incrementable dependiendo del superávit efectivo del gobierno central y cuyo tope es de 900.000.000 UF no pudiendo usarse durante los diez primeros años desde la entrada en vigencia de la ley aunque de igual manera se prevé su extinción luego de 15 años desde la entrada en vigencia de la ley.

También, dentro del paquete de medidas que se adoptan en virtud de esta ley se contempla un “Programa de contingencia contra el desempleo”, dándole carácter permanente al ya existente pero que estaba establecido en la Ley de Presupuestos de cada año, dándole financiamiento de carácter permanente y con la finalidad de enfrentar eventuales problemas de alto desempleo a nivel nacional, regional, provincial y comunal mediante programas de reinserción laboral y apoyando el financiamiento del seguro de desempleo.

5.- Ley N° 20.379 que crea el “Sistema Intersectorial de Protección Social”

El gobierno de la Presidenta Bachelet profundizó en el área social impulsada por el Presidente Lagos y de esta manera, poniendo énfasis en la protección integral de la infancia

impulsa el programa “Chile crece contigo” (2006), que pasa a ser institucionalizado por la ley N° 20.379, que además crea el denominado “Sistema Intersectorial de Protección Social”.

5.1.- Fundamento

Como señala la ley N° 20.379, el “Sistema Intersectorial de Protección Social” consiste en un modelo de gestión constituido por las acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieran de una acción concertada de dichos organismos para acceder a mejores condiciones de vida.

5.2.- Objetivo

Con esto se busca abordar simultáneamente más de una necesidad de protección social, cuya provisión de servicios puede provenir de distintas instituciones o sectores de la administración del Estado, que deben articularse adecuadamente para poder brindar estos servicios y otorgar estos beneficios. Así se busca concretar derechos sociales recogidos en los diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o la Convención sobre los Derechos del Niño.

Así, esta ley pretendía unificar los instrumentos de gestión existentes hasta ese momento como por ejemplo los instrumentos de caracterización socioeconómica (la denominada

“Ficha de Protección Social”) o el Registro de Información Social además de establecer Convenios de Ejecución preferentemente municipales.

5.3.- Contenido del Sistema Intersectorial

Este “sistema intersectorial” quedaba constituido por dos subsistemas: el “Chile solidario” (tratado anteriormente) y el nuevo “Chile crece contigo”. Este último tiene por finalidad la protección integral de la infancia y cuyo eje principal es el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, consistente en el acompañamiento, apoyo y seguimiento de la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas “desde el primer control gestacional hasta su ingreso al primer nivel de transición o su equivalente”, siempre que se atiendan en el sistema público de salud; a su vez, este Programa considera un conjunto de prestaciones interrelacionadas como el reforzamiento del control del embarazo, la promoción de la atención personalizada del parto, el reforzamiento del control de salud del niño o niña, entre otras. Lo anterior focalizado a las familias de niños beneficiarias que integren el 40% más vulnerable socioeconómicamente de la población nacional (siempre que cumplieran los requisitos para acceder a dichos beneficios).

Además de los dos subsistemas mencionados anteriormente, la ley deja la puerta abierta a otros subsistemas que puedan ser incluidos a este Sistema Intersectorial pero siempre y cuando (aquí lo interesante de la ley) cumplan ciertos requisitos copulativos para su incorporación como lo son atender a un grupo de familias y/o personas, homogéneo, claramente identificable y vulnerable, según el instrumento de caracterización

socioeconómica vigente; poseer un programa eje (una acción o prestación base) de acceso al subsistema; entregar prestaciones o beneficios sociales específicos creados por ley; contener intervenciones sociales que requieran de gestión coordinada intersectorialmente, de ejecución preferentemente municipal; responder a criterios de pertinencia en las prestaciones; y considerar procedimientos de medición y evaluación de, a lo menos, la calidad de las atenciones prestadas y la satisfacción de los/as usuarios/as. De esta manera se puede uniformar la manera de creación de sistemas de ayuda social.

Todo lo anterior, nuevamente bajo la administración, coordinación y supervisión del MIDEPLAN.

6.- Ley N° 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia

Una vez llegado el primer gobierno del Presidente Piñera, éste intenta dar una institucionalidad y un orden a este nuevo aparato social creado en la década anterior y en el año 2011, mediante la ley N° 20.530 crea el actual Ministerio de Desarrollo Social y Familia, señalando que el hasta entonces Ministerio de Planificación, cuyas funciones y atribuciones principales eran el desarrollo nacional y regional desde la perspectiva de la planificación y la inversión pública, fue perdiendo paulatinamente la competencia en estos ámbitos para concentrarse en aquellas funciones relativas a la erradicación de la pobreza.

6.1.- Fundamento

El fundamento de la ley N° 20.530 es el crecimiento económico y la estabilidad política que Chile experimentó durante las últimas dos décadas (1990 – 2010) y que permitían a nuestro país “la posibilidad cierta de convertirse en el primer país de América Latina en alcanzar el desarrollo y superar la pobreza”³⁰, de esta manera la estrategia para lograr el desarrollo era tener una economía pujante, educación de calidad y promocionar el rol activo del Estado a través de una acción solidaria, teniendo como metas la superación de la pobreza, la creación de condiciones que aseguren la participación social en igualdad de oportunidades, la integración de la población, la promoción de la movilidad social y la protección de los grupos vulnerables, reforzando ciertos aspectos del sistema que venía de las administraciones anteriores como lo es el implementar un marco general, claro y reconocible para la evaluación de las políticas públicas sociales; focalizar los programas sociales evitando duplicidades y atender prioridades; coordinar efectivamente las políticas sociales del Estado; y tener un actuar articulado de los ministerios y sus servicios.

6.2.- Objetivo

Su objetivo es asegurar la consistencia de las prestaciones y beneficios sociales mediante la recolección y consolidación de la información social; su análisis previo y el seguimiento de los programas sociales que se llevan a cabo con recursos estatales, de manera de entregar una visión global, alineada y coordinada de la política social del país, mediante

³⁰ Mensaje del Presidente de la República Sebastián Piñera con el que inicia el proyecto de ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social y Modifica los cuerpos legales que indica, 18 de Agosto de 2010. Mensaje en Sesión 55. Legislatura 358.

las herramientas técnicas y humanas adecuadas, focalizando los beneficios en quienes efectivamente deben recibirlos.

6.3.- Particularidades

El mensaje con que se acompaña el proyecto de ley (ahora ley N°20.530) señala que la ayuda que ha de entregar el Estado debe diseñarse de tal manera que constituya un incentivo a la superación personal y no al revés: que entregue herramientas para salir de la situación que la hace necesaria en vez de volver a sus destinatarios “dependientes crónicos suyos”, haciendo referencia a un estado asistencialista, mencionando por primera vez el **Ingreso Ético Familiar** (que se implementaría un año más tarde) como ejemplo en donde además de garantizar un ingreso mínimo a todas las familias, este está acompañado de exigencias de capacitación y búsqueda de empleo para los adultos en edad de trabajar y de asistencia a clases y controles de salud para los menores.

Además de lo anterior, por primera vez se contempla la ayuda focalizada no sólo a los grupos más vulnerables del país, sino que a aquellas personas o grupos y familias que, sin ser vulnerables, pueden verse enfrentados a contingencias o eventos adversos que podrían conducirlos a una situación de vulnerabilidad, en donde el Ministerio de Desarrollo y Familia tendría el deber de colaborar (en conjunto con el Presidente de la República, al igual como lo determinaban las leyes anteriores a esta) en el diseño, implementación y coordinación de políticas, planes y programas destinados a brindar este tipo de protección social.

6.4.- De las nuevas Subsecretarías

Para lograr su cometido, las funciones de la nueva institucionalidad se dividen en dos áreas, una Subsecretaría de Evaluación Social y otra Subsecretaría de Servicios Sociales.

La primera, responsable de la coordinación interministerial en materia de desarrollo social; el diseño de políticas, planes y programas de su competencia y la supervisión del Sistema Nacional de Inversiones (aquella evaluación previa de la rentabilidad social de los proyectos de inversión que soliciten financiamiento del Estado). Para ello tendrá que establecer criterios de evaluación de los programas sociales nuevos o reformulados, pronunciarse respecto a la consistencia, coherencia y atingencia de los mismos, realizar el seguimiento de la gestión e implementación de programas sociales en ejecución, analizar la realidad social (de modo de detectar necesidades) y finalmente estudiar, evaluar y definir instrumentos de focalización.

La segunda, esto es la Subsecretaría de Servicios Sociales, por otra parte es responsable de la coordinación e integración de los servicios y prestaciones sociales que entrega el Ministerio. Para ello tendrá que administrar, coordinar y supervisar el Sistema Intersectorial de Protección Social (el creado por la Ley N°20.379 mencionado anteriormente, que incluía el subsistema “Chile Solidario” y el “Chile Crece Contigo”), supervigilar la ejecución de programas sociales de los servicios públicos relacionados al Ministerio y celebrar convenios de desempeño con estos y finalmente velar por la consonancia de la acción de los subsistemas que integran el “Sistema Intersectorial” y de los servicios públicos que satisfacen las necesidades que presentan en los subsistemas.

6.5.- Del Comité Interministerial de Desarrollo Social

Finalmente, la otra innovación que trae esta ley es la creación de un “Comité Interministerial de Desarrollo Social”, un órgano colegiado, asesor del Presidente de la República que serviría de instancia de coordinación, orientación e información para los ministerios que lo integran y cuya responsabilidad recae en **definir los lineamientos y objetivos estratégicos de la política social del Estado**. Lo interesante es la composición de este comité, por cuanto sus miembros son ministros de las carteras que están estratégica y directamente relacionadas con los derechos de carácter social y económico; estos son los ministros de Desarrollo Social y Familia, Educación, Salud, Vivienda y Urbanismo, SEGEPRES, Trabajo y Previsión Social y finalmente Hacienda (actualmente la ley se encuentra modificada y se incluye también dentro de este comité a la ministra de la Mujer y al ministro de Ciencia y tecnología).

7.- Ley N° 20.595 que crea el Ingreso Ético Familiar y el subsidio al empleo de la mujer

El año 2012, como parte de las políticas públicas del Presidente Piñera para que Chile alcance el desarrollo y mediante ellas reducir la desigualdad y eliminar la pobreza (que la encuesta Casen del año 2009 situó en un 15,1% de la población) envía un proyecto de ley (que termina siendo esta ley N° 20.595) con el que pretende crear el “Ingreso Ético Familiar”, una herramienta social moderna con la que pretende reducir la desigualdad, eliminar la pobreza y proteger a la clase media más desvalida.

En efecto, el Ingreso Ético Familiar consiste en un conjunto de transferencias monetarias directas de recursos públicos que complementan los ingresos autónomos de las familias más pobres y de clase media desvalida con el objetivo de superar su condición de pobreza y aliviar las condiciones derivadas de la alta vulnerabilidad. Esta política pública está diseñada de manera tal que evita transformar a sus beneficiarios en sujetos pasivos y dependientes del Estado, como ocurre en los Estados de carácter asistencialista, ya que sólo una parte de esas transferencias se realizan de manera incondicionada en razón de la pobreza o vulnerabilidad de sus receptores, quedando la parte restante sujeta al cumplimiento de metas básicas por parte de las propias familias beneficiarias, de manera de involucrarlas también en este esfuerzo por salir adelante.

7.1.- Los pilares del Ingreso Ético Familiar

Este Ingreso Ético Familiar está diseñado sobre tres pilares: el de la dignidad, el de los deberes y el de los logros.

En cuanto al primero, contempla transferencias incondicionadas dirigidas a todos quienes se encuentren en situación de pobreza extrema con el propósito de asegurarles una calidad de vida compatible con la dignidad humana (que en el momento de dictación de la ley alcanzaba una cifra no menor de 640.000 personas).

Tratándose del segundo pilar, contempla transferencias condicionadas dirigidas a las familias que se encuentren en situación de pobreza extrema. Las condiciones de estas transferencias son dos: primero que los hijos de estas familias se encuentren con sus controles de salud al

día, y segundo, que estos tengan una asistencia escolar de al menos un 90% u 85% dependiendo si el estudiante cursa la enseñanza básica o media respectivamente.

Finalmente, en cuanto al tercer pilar, contempla transferencias condicionadas dirigidas a las familias que se encuentren dentro del 30% de menores ingresos, esto es, aquellas que se encuentren en situación de pobreza extrema, pobreza general y la clase media vulnerable. Los logros que se premiarán (que corresponde a las condiciones de estas transferencias) serán el rendimiento escolar y el trabajo de la mujer.

7.2.- Del subsistema de seguridades y oportunidades

Así las cosas, para integrar estos tres pilares en que se basa este Ingreso Ético Familiar se crea otro subsistema, que viene a integrar el Sistema Intersectorial de Protección Social y a complementar los dos ya existentes (“Chile Solidario” y “Chile Crece Contigo”), que se denomina “Subsistema Seguridades y Oportunidades” cuyo objeto es brindar seguridades y oportunidades a las personas y familias que participen en él, de modo de promover el acceso a mejores condiciones de vida.

El Subsistema se divide en dos partes: Las “Seguridades” y las “Oportunidades por logros”.

7.2.1.- De las seguridades

En cuanto a las “Seguridades”, se focaliza en las familias que se encuentren en situación de pobreza extrema y que la ley las define para efectos de esta ley como “las

personas y familias cuyo ingreso per cápita mensual sea inferior al necesario por persona para satisfacer sus necesidades alimentarias”³¹.

En esta parte se incluyen los dos primeros pilares mencionados anteriormente: el de la dignidad y el de los deberes, y son tres los programas que se contemplan: el Programa eje, el Programa de Acompañamiento Psicosocial y el Programa de Acompañamiento Sociolaboral.

Tanto en el caso de las transferencias por dignidad (primer pilar) como por los deberes (segundo pilar) se otorgan por un periodo de 12 o 24 meses desde su concesión aunque se determinará en base a la duración máxima de alguno de los programas en que participe el usuario (ya sea el Psicosocial o el de acompañamiento Sociolaboral). Una vez terminado este periodo de tiempo, las familias participantes dejan de recibir transferencias pero permanecen vinculadas al programa, ya que su situación socioeconómica es reevaluada al año y aquellas encontradas como elegibles son readmitidas y los pagos se reanudan por un nuevo periodo de dos años.

7.2.2.- De las oportunidades por logros

En cuanto a las “Oportunidades por logros”, esta parte se basa en el tercer pilar descrito anteriormente, el de “los logros”. En esta sección de la ley se distinguen una serie de bonos, nuevamente de carácter condicional y que van dirigidos a aquellas personas o familias que recibieron transferencias por “dignidad” y por “deberes” y otros que son de

³¹ Ley N° 20.595, Art. 3 inc. 3, 2012

carácter más general, que se enfocan en el 30% más vulnerable del país sin necesidad de encontrarse en condiciones de pobreza extrema.

a) Del bono de formalización

Este trata de un bono relacionado con el programa de acompañamiento Sociolaboral con el requisito de registrar cotización continuas, declaradas y pagadas por un periodo no menor a tres meses ni superior a doce meses; este bono por Formalización se entregará hasta el mes n°19, para ir decreciendo linealmente.

b) Del bono por obtención de licencia de enseñanza medio o equivalente

El segundo bono también va dirigido a usuarios de los programas descritos en la parte dedicada a “Seguridades”, y los requisitos son ser mayor de 24 años y haber obtenido su licencia de enseñanza media o equivalente, siempre y cuando la persona o familia sea usuaria del subsistema. El bono es por una sola vez.

c) Del bono por esfuerzo

Esta transferencia es para aquellas personas o familias que logren desempeños destacados o de superación en las áreas de educación, salud, empleo, ahorro y adherencia mensual a programas intensivos o residenciales de rehabilitación de drogas. Se entrega de manera anual y su monto máximo podrá ser de \$50.000, dependiendo de los recursos que anualmente contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público.

d) Del Subsidio al Empleo de la Mujer

Este subsidio va dirigido a todas las trabajadoras dependientes e independientes mayores de 25 y menores de 60 años que pertenezcan al 40% socioeconómicamente más vulnerable de la población. Podrá ser percibido por cada trabajadora por 48 meses. Sin perjuicio de lo anterior es incompatible con el “Subsidio al empleo joven” que establece la ley N° 20.338 del año 2009.

8.- Del aporte familiar permanente y otros bonos de carácter fiscal

Las políticas de transferencias directas de dinero a los grupos más vulnerables del país siempre se dispusieron por las administraciones previo cumplimiento de requisitos; ya lo vimos anteriormente en el caso del subsistema “Chile Solidario” o del “Ingreso Ético Familiar”, con contadas excepciones en cuyo caso no había condiciones para obtener esta transferencia pero que de igual manera se debía responder al seguimiento de programas preestablecidos por la autoridad y con requisitos de diversa índole, para sacar de la vulnerabilidad o del riesgo de ella a los grupos más desfavorecidos mediante una pequeña ayuda económica. Sin perjuicio de lo anterior, estas bonificaciones no eran grandes sumas de dinero y más bien respondían a los métodos de cálculo que las mismas leyes proponían para tales efectos (en la mayoría de los casos no superando los \$20.000), aun cuando en el caso del Ingreso Ético Familiar, el Presidente Piñera lo estimó en \$250.000 para una familia de cinco personas (cabe considerar que la línea de la pobreza de acuerdo a la encuesta CASEN del año 2009 se situó per cápita en \$64.134 en zonas urbanas y \$43.242 en zonas rurales y que el sueldo mínimo el año 2010 era de \$172.000).

8.1.- Ley N° 20.326

No obstante lo anterior, durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet y mediante una política novedosa para la época, a través de la Ley N° 20.326 se otorgó un bono de carácter extraordinario y de cargo fiscal para las familias de menores ingresos, pagadero en una sola cuota en el mes de marzo de 2009 y tendrían derecho a recibirlo todos los beneficiarios del subsidio familiar establecido en la ley N° 18.020, los de la asignación familiar del DFL N°150 de 1982, los de la asignación maternal del mismo DFL y finalmente todas las familias registradas en el subsistema “Chile Solidario”, beneficiando a 1.700.000 familias.

El monto del bono alcanzaría los \$40.000 por cada causante acreditado como tal (en el caso de las familias registradas en el subsistema Chile solidario cada una de ellas tendría derecho a un bono) y su justificación se encontraba en medidas a corto y largo plazo para hacer frente a la contracción mundial que se vivía producto de la recesión del año 2008 y la respectiva crisis internacional, además que serviría para aminorar los gastos del marzo en que incurren las familias chilenas.

De esta manera se convertía en la primera transferencia de dinero directa e incondicional que beneficiaba a gran parte de la población, con un monto de dinero que en algunos casos podía superar un sueldo mínimo de la época (una familia de cinco personas, cumpliendo todos los requisitos podría haber obtenido \$200.000 debido al bono superando el sueldo mínimo del mes de marzo del año 2009 que era de \$159.000).

8.2.- Ley N° 20.428

El Presidente Piñera, un año más tarde repetiría esta política de carácter extraordinario mediante la ley N° 20.428 que concedía nuevamente el denominado “Bono Marzo” consistente en \$40.000 para cada causante beneficiario de una familia beneficiaria de los programas y subsidios mencionados anteriormente justificando la política en el gran terremoto del 27 de febrero de 2010. Al año siguiente se aprobaría el proyecto de ley de su autoría consistente en el Ingreso Ético Familiar con el cual se garantizaban ciertas transferencias de dinero, con lo cual la política del “Bono Marzo” llegaba supuestamente a su fin.

8.3.- Ley N° 20.743

Sin perjuicio de lo anterior, una vez comenzado el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet y como parte de la política de sus “100 primeros días”, mediante la ley N° 20.743 del año 2014 crea el “Aporte Familiar Permanente” con el que institucionaliza el denominado “Bono Marzo” y dispone su concesión de manera permanente una vez por año en el mes de marzo a los mismos beneficiarios anteriores y además a aquellos usuarios del subsistema de “Seguridades y Oportunidades”, cuyo monto asciende (igual que las veces anteriores) a los \$40.000 por cada causante beneficiario sin perjuicio de aquellos beneficiarios de los subsistemas “Chile Solidario” y “Seguridades y Oportunidades” quienes recibirán \$40.000 por familiar beneficiaria.

Así, se establecía permanentemente una de las primeras y más famosa políticas de transferencia directa de dinero incondicional, de manera periódica (una vez al año) y por montos reajustables año a año.

8.4.- Bono Bodas de Oro, Ley N° 20.506

Además de los bonos establecidos debido a los gastos en que incurrían las familias chilenas durante el mes de marzo en razón principalmente de la educación de los hijos de dichas familias, surgió otra iniciativa durante el primer gobierno del Presidente Piñera que se estableció de carácter permanente y que iba dirigida especialmente a la tercera edad, como una forma de fortalecer a la familia y dar un premio a aquellos que cumplieran 50 años de matrimonio para de esta manera reconocer la importancia y vigencia del matrimonio y la familia en nuestra sociedad.

Los requisitos son cumplir 50 años de matrimonio, que éste no hubiese terminado por cualquier causa legal ni que los cónyuges se encontraran separados o divorciados, que los cónyuges integraren un hogar perteneciente a los cuatro primeros quintiles y finalmente acreditar residencia en Chile.

Este bono se entrega solo por una vez y actualmente alcanza la suma de \$353.996 (\$176.998 por cada uno de los cónyuges).

9.- Principales ayudas económicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Fuera del ámbito de las transferencias directas, focalizadas y condicionadas a ciertos requisitos que permiten a las familias usuarias solventar diversos tipos de gastos, el Estado chileno, en virtud de sus obligaciones en materia de derecho a vivienda consagrados en diversos instrumentos internacionales (entre esos el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) surgen los denominados “Subsidios Habitacionales”, que son una ayuda económica otorgada por el Estado en apoyo de una familia para la adquisición de una vivienda, que puede ser nueva o usada, urbana o rural, o bien, se puede utilizar para construcción en un sitio propio. Este subsidio habitacional se complementa con el ahorro familiar y en algunos casos con créditos hipotecarios y/o aportes de terceros. La entidad encargada de otorgar estos distintos tipos de Subsidios Habitacionales es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y los subsidios se dividen en aquellos para la compra, construcción y mejoramiento de una vivienda, más otros que son de carácter complementario que pueden ayudar a financiar la totalidad de la casa propia.

Dentro de los principales subsidios de compra se encuentran el “Fondo Solidario de Elección de vivienda” (D.S. 49), el “Subsidio para familias de sectores medios” (D.S.1) y el “Programa de Integración Social y Territorial (D.S.19).

9.1.- Del Fondo Solidario de Elección de Vivienda (D.S. 49)

Se promulga en septiembre de 2011 y tiene por objetivo promover el acceso de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad a una solución habitacional a través un subsidio otorgado por el Estado. Está destinado al 40% más vulnerable de la población y permite adquirir o arrendar una casa o departamento, nueva o usada, sin crédito hipotecario en sectores urbanos o rurales.

Tratándose de una compra, el valor máximo del inmueble debe ser de 950 UF³² que equivale a aproximadamente a \$29.925.000 y el monto máximo de subsidio va desde las 314 UF (\$9.891.000) hasta las 794 UF (\$25.011.000) exigiéndose un ahorro mínimo de 10 UF.

Sin perjuicio de lo anterior, los montos de subsidio pueden variar según la zona geográfica en que se ubique la vivienda, sus condiciones particulares y de la familia beneficiada.

9.2.- Del Subsidio para familias de sectores medios (D.S.1)

Se promulga en enero de 2011 destinado para financiar la adquisición de una vivienda nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.

Este beneficio está dirigido a familias de sectores medios que cuenten con capacidad de ahorro y que además tengan la posibilidad de complementar el valor de la misma con recursos propios o crédito hipotecario.

Los montos de subsidio son diferenciados dependiendo en primer lugar de la ubicación (Regiones de Coquimbo a Los Lagos vs las ubicadas en la provincia de Chiloé) y en segundo lugar de la caracterización socioeconómica que se clasifica entre “grupos emergentes” (que a su vez se clasifica en el tramo 1 -hasta el 60% más vulnerable- y tramo 2 -hasta el 80% más vulnerable-) y “grupos medios”.

Así las cosas, para optar por el subsidio el valor máximo de una vivienda puede ser de 1000 UF (\$31.500.000), 1400 UF (\$44.100.000) y 2200 UF (\$69.300.000), cuyo monto de subsidio puede ser de 500 UF (\$15.750.000), de 516 a 200 UF y de 350 a 125 UF,

³² Para efectos del cálculo y aproximación, se considerará la UF con un valor de \$31.500

respectivamente. Los montos aumentan cierta cantidad de UF tratándose de inmuebles ubicados en la provincia de Chiloé.

Se debe postular durante los llamados del MINVU con un grupo familiar acreditado en el Registro Social de Hogares acreditando una cuenta de ahorro para la vivienda con una antigüedad mínima de 12 meses.

9.3.- Del Programa de Integración Social y Territorial (D.S.19)

Se promulga en mayo de 2016 y está dirigido a las familias que tienen un subsidio habitacional que no han podido aplicar, o bien, aquellas que se encuentran dentro de los tramos de vulnerabilidad exigidos de acuerdo con el Registro Social de Hogares y permite la posibilidad de comprar una vivienda en barrios bien localizados y cercanos a servicios, con estándares de calidad en diseño, equipamiento y áreas verdes.

El valor máximo de la vivienda a la que se puede optar depende del porcentaje de vulnerabilidad social; si la familia se encuentra en el 50% de vulnerabilidad social, podrá optar por una vivienda que tenga un valor de hasta 1.100 UF, mientras que si la familia se encuentra entre el 50% y 90% de vulnerabilidad social, podrá optar por viviendas cuyo valor máximo sea de 2200 UF.

Las principales diferencias con el “Subsidio para familias de sectores medios (D.S.1) es que este subsidio es automático ya que para postular no se debe recurrir al MINVU, sino que a la inmobiliaria, existiendo un trato directo, además no se postula con un grupo familiar por cuanto no importa el estado civil., además de no ser necesaria cierta antigüedad en la cuenta de ahorro para la vivienda.

9.4.- Del Subsidio de arriendo de vivienda.

Además de lo anterior, mediante el Decreto Supremo N°52 del año 2013, se creó el subsidio de arriendo de vivienda, que consiste en un aporte temporal que entrega el Estado a familias que puedan realizar un pago mensual por el arriendo de una vivienda. Estas familias beneficiadas reciben un subsidio total de 170 UF, que se entrega de manera mensual con un tope y que puede ser utilizado de manera consecutiva o fragmentada en un plazo máximo de 8 años. Así, el valor del arriendo de la vivienda se paga en parte con el subsidio obtenido y por el aporte que debe solventar la familia propiamente tal. Este aporte del Estado permite el cambio de vivienda a cualquier región del país y postular, en un futuro, a un subsidio para comprar una vivienda.

9.5.- De la ley sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional (2022)

A propósito del déficit habitacional creciente que se ha ido desarrollando en estos últimos años, con números que van más allá del medio millón de familias sin acceso a un

hogar digno^{33 34} nace esta iniciativa de ley por parte del Presidente Piñera durante el año 2018 y cuya entrada en vigencia se prevé pronto dada su aprobación en el congreso.

Este proyecto de ley permite al Ministerio de Vivienda y Urbanismo contar con más y mejores herramientas para abordar el desafío de reducir el déficit habitacional y contener su crecimiento, teniendo como objetivo principal el avanzar hacia ciudades más justas, sostenibles e inclusivas.

Con esta ley se pretende que el Minvu tenga en primer lugar un rol activo en la adquisición de terrenos para viviendas sociales, introduciendo el concepto de “viviendas de interés público” que son aquellas destinadas a hogares que, en atención a su condición de vulnerabilidad socioeconómica o derivada de otros factores, requieren apoyos estatales u otras medidas de colaboración o impulso que les permitan acceder a una solución habitacional adecuada, sea esta temporal o definitiva.

En segundo lugar, que exista una mayor rapidez en la habilitación normativa de terrenos para proyectos de Comités de Vivienda, que va en directa relación con los subsidios mencionados en los puntos anteriores.

³³ Gálvez, Roberto; “Déficit habitacional afecta a 500 mil familias y gobierno aumentará en un 34% entrega de subsidios”, *La Tercera*, 23 de Mayo de 2021, disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/deficit-habitacional-afecta-a-500-mil-familias-y-gobierno-aumentara-en-un-34-entrega-de-subsidios/XZFXMKVEBRGQNPVLXOFLNQGHCQ/>, fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:01 Hrs.

³⁴ Suazo, Camilo; “La mayor cantidad de campamentos en 25 años: la cruda realidad del déficit habitacional en Chile”, *Radio Biobío*, 27 de Febrero de 2022, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2022/02/27/600-mil-familias-sin-hogar-digno-la-cruda-e-historica-realidad-del-deficit-habitacional-en-chile.shtml>, fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:00 Hrs.’

En tercer lugar se establece la elaboración de un “Plan de Emergencia Habitacional”, de carácter anual y elaborado por el Minvu que busca contemplar objetivos y metas anuales por región y comuna, considerando antecedentes y propuestas que efectúen los gobiernos regionales y municipios, estableciendo mecanismos periódicos de seguimiento, evaluación y reporte de su avance y cumplimiento al Congreso Nacional.

En cuarto lugar se busca que exista una planificación urbana local que promueva la integración e inclusión social y urbana, como también el resguardo del valor patrimonial de sectores protegidos, estableciendo un rol clave por parte de Municipios y Gobiernos Regionales en la labor de resguardar y promover la Integración Social y Urbana, quienes deberán incorporar disposiciones que resguarden o incentiven la construcción de “viviendas de interés público” y dejando que cada plan regulador se haga cargo de planificar el territorio comunal o intercomunal con estos criterios.

Finalmente en quinto lugar se dispone de normas para facilitar la regeneración de barrios segregados o deteriorados creando para ello la figura del “Plan Maestro de Regeneración”, que consiste en una estrategia de intervención compuesta por acciones y obras tendientes a dar respuesta a ciertas problemáticas diagnosticadas, mediante la rehabilitación, construcción o reconstrucción de viviendas, la dotación de equipamiento comunitario y áreas verdes, el mejoramiento del estándar de urbanización, la gestión de la movilidad habitacional y la organización comunitaria, entre otras.

10.- Principales ayudas sociales establecidas durante la pandemia

Llegado el año 2020 se desarrolla una de las peores crisis sanitarias de los últimos 100 años, provocada por el brote de la enfermedad COVID-19, transformándose en una situación sin precedentes que ha afectado la vida cotidiana de todas las personas, por tal motivo los esfuerzos del Gobierno se han enfocado directamente en proteger la salud y bienestar de las familias chilenas.

Así, para enfrentar la pandemia sanitaria se han generado múltiples herramientas a través de distintos planes que se han adaptado conforme a la situación y en marzo de 2020 el gobierno anunció un Plan Económico de Emergencia de un coste de 11.750 millones de dólares, distribuidos en medidas de índole laboral (para proteger el empleo y los ingresos laborales), tributarias (para proteger el sistema productivo y aliviar los hogares), de liquidez y de apoyo a los ingresos familiares, entre otras.

Dentro de las principales medidas sociales y que van en directa ayuda a mantener los ingresos de las familias afectadas por las medidas que se han tenido que adoptar en virtud de la crisis sanitaria encontramos las siguientes.

10.1.- Del Ingreso Familiar de Emergencia

Mediante la ley N° 21.230 de mayo de 2020, se concede un beneficio denominado “Ingreso Familiar de Emergencia” (de ahora en adelante IFE COVID) y que consiste en una ayuda económica compuesta de transferencias de dinero directas a las familias que pertenezcan al 60% más vulnerable de la población nacional, de acuerdo al Indicador Socio

económico de Emergencia elaborado y administrado por la Subsecretaría de Evaluación Social (no se utiliza el Registro Social de Hogares).

En principio, esta ayuda iba dirigida solo a familias que recibían ingresos informales y que hubiesen visto disminuidos sus recursos debido a la imposibilidad de trabajar a causa de la emergencia producida por el Covid-19 y se iba a entregar por tres meses, alcanzando un monto de \$65.000 por integrante del hogar beneficiado durante el primer mes y aumentando a \$100.000 por integrante del hogar en los meses sucesivos. Los montos entregados por integrante disminuían de manera gradual para los hogares compuestos por más de 5 personas.

Sin perjuicio de lo anterior, a fines de julio del mismo año y a punto de cumplirse con la entrega total del IFE establecido por la ley 21.230, se dicta una nueva ley, la N° 21.251 que modifica la anterior, requiriendo solo integrar el Registro Social de Hogares y que los integrantes mayores de edad no perciban ingresos, eliminando también la condición relativa a los ingresos informales y la disminución de recursos.

El IFE estaba compuesto por un máximo de cuatro aportes extraordinarios de cargo fiscal y los montos a entregar ascienden a la suma de \$100.000 por integrante del hogar.

En esta nueva versión del IFE, se condicionó su entrega a la situación sanitaria en que se encontraba la comuna de residencia de los beneficiarios, teniendo como parámetros los establecidos en el plan “Paso a Paso” dispuesto por el Ministerio de Salud mediante Resolución 591 exenta de julio de 2020. De esta manera, los beneficiarios cuya comuna de residencia se encontrare en la etapa de “cuarentena” recibirían la totalidad del beneficio, que iba disminuyendo gradualmente a medida que la comuna de residencia mejorara su situación

sanitaria, expresada en el “avance” en las etapas del plan “paso a paso”, que dicho sea de paso, permitía entregar más libertades de circulación y menos restricciones atendiendo a las condiciones sanitarias. Sin perjuicio de lo anterior, para aquellos beneficiarios residentes de una comuna que no estuviese en una etapa del plan “paso a paso” en donde se entregara el IFE, existía la posibilidad de recibir el denominado “Bono COVID”, que consistía en un bono especial que también formaba parte del Plan de Emergencia Económica, pero que iba destinado principalmente a los hogares pertenecientes al 60% más vulnerable según el Registro Social de Hogares.

Cabe señalar que la entrega de este beneficio se extendió hasta mediados de 2021 con las mismas consideraciones anteriores, pero salvo la expansión del porcentaje de vulnerabilidad, que pasó del 60 a un 80% en el mes de abril de ese año.

En junio del mismo año se dicta la Ley N° 21.352 que crea el “Ingreso Familiar de Emergencia Universal”, que viene a eliminar el requisito de pertenecer al 80% más vulnerable, aumentando su cobertura al 100% de mayor vulnerabilidad que en resumidas cuentas viene a ser la totalidad de los registrados en el Registro Social de Hogares, excluyendo eso si a las personas de hogares que estando en el 10% de menor vulnerabilidad económica del Registro Social de Hogares, tengan un ingreso líquido por integrante del hogar superior a los \$800.000 mensuales, de modo de no incluir a quienes pertenezcan al 10% de más altos ingresos del país.

Además aumenta significativamente los montos del beneficio en \$77.000 adicionales por integrante, llegando a los \$177.000 cada mes por persona. Este monto adicional aumenta hasta los \$100.000 en el caso de que haya cuatro integrantes dentro de la familia,

disminuyendo progresivamente a partir de las familias de siete integrantes. Como ejemplo, una familia compuesta por 4 integrantes puede llegar a recibir \$500.000 y una de 10 o más integrantes una suma de \$887.000.

Su duración fue hasta diciembre de 2021.

10.2.- Del Ingreso Familiar de Emergencia Laboral

Además de la ayuda social descrita en el punto anterior, a fines del año 2020 y como una manera de potenciar el empleo en medio de la crisis sanitaria, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia Laboral, que consiste en un incentivo para que los trabajadores se empleen formalmente, otorgándoles directamente un beneficio mensual por la relación que se inicia (un nuevo contrato de trabajo).

Los beneficiarios se dividen en dos grupos: el primero, compuesto por hombres entre 24 y 55 años, que reciben un 50% de su Remuneración Bruta Mensual, con un tope de \$200.000 mensuales; y el segundo grupo, compuesto por mujeres, jóvenes entre 18 y 24 años, hombres mayores de 55 años, personas con discapacidad debidamente certificada y asignatarios de pensión de invalidez, que reciben un 60% de su Remuneración Bruta Mensual, con un tope de \$250.000 mensuales.

Los requisitos consisten en tener un nuevo contrato de trabajo (ya sea en el mes en curso o en el mes anterior a la postulación), tener una Remuneración Bruta Mensual menor o igual a 3 Ingresos Mínimos Mensuales (\$1.050.000) y haber estado cesante durante todo el mes anterior al inicio del nuevo contrato de trabajo.

Actualmente sigue vigente, pero el plazo de postulación vence ahora en marzo de 2022 y los últimos pagos se realizarán en agosto de este año, después una ampliación realizada por el Presidente Piñera a principios de año.

10.3.- Del bono a la clase media y el préstamo solidario

La ley 21.252, promulgada en julio de 2020 establece un financiamiento con aporte fiscal para la protección de los ingresos de la clase media.

En primer lugar, se estableció un bono o “aporte fiscal”, que se pagaría con cargo fiscal sin obligación de reintegro, cuyo monto máximo sería de \$500.000, para aquellos cuyo promedio mensual sea una cantidad igual o mayor a \$400.000 y hasta \$1.500.000.-

En segundo lugar, el denominado “préstamo solidario”, que consistía en un monto de dinero mensual, con la posibilidad de solicitarlo por un máximo de tres meses, ya sean continuos o discontinuos, a contar del 8 de agosto de 2020 (el tope para solicitarlo fue hasta enero de 2021). Para calcular el monto se tomaba en cuenta la diferencia entre el ingreso promedio mensual del año 2019 y el ingreso mensual a la fecha de postulación, de manera que el beneficio ascendía al 70% de esta diferencia, con un tope de \$650.000.

La manera de devolver este “préstamo” iba a ser en cuatro cuotas anuales y sucesivas, sin multas ni intereses, siendo la primera correspondiente al 10% del monto y las otras tres correspondientes al 30% del monto cada una. La manera en que se iban a pagar sería mediante el proceso de declaración anual de impuesto a la renta y la primera cuota debe enterarse durante este año 2022.

Lo interesante de este préstamo solidario es que las cuotas anuales de devolución iban a tomar en cuenta el ingreso de los beneficiarios, de manera que el monto máximo de cada cuota no puede exceder del 5% de sus rentas declaradas, y en el caso de que se mantuviera un saldo pendiente de devolución, sería condonado.

Los requisitos a cumplir por parte de las personas naturales para la obtención de cualquiera de los dos beneficios eran un promedio mensual de todas las rentas percibidas durante el año 2019 igual o mayor a \$400.000; que ingreso haya sido reducido un 30% respecto del promedio mensual del 2019; y que durante el periodo en que se puedan solicitar los beneficios establecidos en esta ley la persona se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: cesantía, disminución de renta y estar organizado como empresarios individuales.

Mediante la ley N° 21.323 de abril de 2021 se establece un nuevo bono clase media y un nuevo préstamo solidario para la protección de los ingresos de la clase media, diferenciándose del establecido el año 2020 en los porcentajes de disminución de ingresos, exigiéndose para la obtención del bono una disminución de al menos el 20% y en el caso del préstamo solidario un 10%. Tratándose de este último, la primera cuota de devolución se hará en el año 2023.

10.4.- Ley N° 21.227 de protección del empleo

Con ocasión del decreto que estableció estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en marzo de 2020, en abril se promulga la ley N°21.227 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo en circunstancias excepcionales,

más conocida como la ley de protección del empleo y se inyectan 2.000 millones de dólares al Fondo de Cesantía Solidario para asegurar el financiamiento de las prestaciones y la debida sustentabilidad de dicho fondo.

Esta ley apuntó a proteger la fuente laboral de los trabajadores, permitiéndoles acceder a las prestaciones y complementos del Seguro de Cesantía si se presentaban ciertas situaciones, como por ejemplo la “suspensión de contrato de trabajo por acto de autoridad (cuarentena)”, el “pacto de suspensión del contrato de trabajo por mutuo acuerdo”, la “suspensión laboral bajo ley de crianza protegida”, la “nueva crianza protegida (extensión del postnatal de emergencia)” y la “reducción temporal de la jornada de trabajo”. Los pagos se realizaron con los recursos de la Cuenta Individual de Cesantía de cada trabajador afiliado al Seguro de Cesantía, permitiendo que una vez se acabase este dinero, fueran financiados con cargo al Fondo de Cesantía Solidario. Esta medida fue de carácter temporal y rigió hasta el 6 de octubre de 2021.

En los hechos, más de 800 mil relaciones laborales se acogieron a esta ley, un equivalente aproximado al 15% de los trabajadores cotizantes del seguro de cesantía.³⁵

10.5.- Leyes relativas al prorrateo y pago de deudas de servicios básicos como agua, electricidad y gas

³⁵ Cárdenas, Rodrigo; “Las cifras de un año de la Ley de Protección del Empleo”, *Diario La Tercera*, 03 de Abril de 2021, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/las-cifras-de-un-ano-de-la-ley-de-proteccion-del-empleo/WM4T5WZMLBDVPPFP4FVH4BP364/>, fecha y hora de consulta: 23 de febrero de 2022, 16:00 Hrs.

En agosto de 2020, mediante una iniciativa nacida desde el congreso nacional se dictó la ley N° 21.249 que obligaba a las empresas proveedoras de servicios sanitarios, empresas y cooperativas de distribución de electricidad y empresas de distribución de gas de red a no cortar el suministro por mora en el pago, a personas, usuarios, clientes y beneficiarios por un periodo de tiempo que iba desde la fecha de promulgación de la ley hasta el 31 de diciembre de 2021, permitiendo el prorrateo en el número de cuotas mensuales iguales y sucesivas que determine el usuario final a su elección de todas las deudas contraídas con estas empresas, generadas entre el 18 de marzo de 2020 y el 31 de diciembre de 2021 (que no podían exceder de 48).

Para obtener este beneficio era necesario cumplir al menos uno de los requisitos establecidos en dicha ley, como por ejemplo encontrarse dentro del 80% de vulnerabilidad, tener calidad de adulto mayor, estar percibiendo las prestaciones que permite el seguro de desempleo, estar acogido a alguna de las causales que señala la ley de protección al empleo, o ser trabajador independiente o informal (expresando mediante declaración jurada simple que sufrió una disminución significativa de ingresos).

Sin perjuicio de lo anterior, en enero de este año se promulga la ley N° 21.423 que regula el prorrateo y pago de deudas por los servicios mencionados anteriormente, a excepción de las empresas de distribución de gas de red.

De esta manera los beneficiarios, para pagar estas deudas acumuladas en virtud de la ley que suspendía el cobro, tendrán la posibilidad de pagar en 48 cuotas este monto total. La cuota no podrá exceder el 15% del cobro asociado al consumo promedio mensual correspondiente al año 2021.

Además se establece un mecanismo de subsidios temporales de cargo fiscal, por un periodo máximo de 48 meses para todos los beneficiarios, que se otorgaran de manera automática y conforme al cálculo de la cuota que correspondería pagar.

10.6.- Ley N° 21.288 que crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19

Mención aparte merece el financiamiento que reciben todas las ayudas anteriores. En diciembre de 2020 se promulga la ley N° 21.288 que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, que corresponde a una fuente de financiamiento para aquellos gastos que enfrenten los efectos y atiendan las necesidades de la crisis sanitaria causada por la enfermedad Covid-19 teniendo como eje central los objetivos explícitos señalados en el documento “Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación económica y del Empleo”, entre los que se encuentran la protección de los ingresos de las familias y de los trabajadores, recursos para municipalidades, aportes a organizaciones sociales de la sociedad civil, gastos en salud, entre otras. Su vigencia es hasta el 30 de junio de este año y constará de hasta 12.000 millones de dólares.

La forma de operar de este Fondo será mediante la asignación de recursos a las partidas presupuestarias de los ministerios y servicios públicos, quienes ejecutaran los gastos mediante las normas de administración financiera vigentes. Este Fondo no será considerado parte de la base del presupuesto, por tanto aquellos gastos entregados a los ministerios desde el Fondo, si bien serán ejecutados usando las actuales estructuras, se entenderán siempre como transitorios y nunca serán considerados ni presentados como una base del presupuesto.

11.- Ley N° 21.419 que crea la Pensión Garantizada Universal.

Dentro de las últimas leyes con contenido social promulgadas en nuestro país, nos encontramos con la que crea la denominada “Pensión Garantizada Universal”, que consiste en un beneficio del Estado que reemplaza los beneficios de vejez del “Pilar Solidario” creado por la Ley N° 20.255 del año 2008, que tiene un monto máximo de \$185.000, reajutable en febrero de cada año y que será pagado mensualmente por el Instituto de Previsión Social (IPS), y al que podrán acceder todas las personas mayores de 65 años que no integren un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población y cuya pensión base sea inferior a \$1.000.000, además de otros requisitos de residencia, independientemente que continúen trabajando o de que reciban una pensión de algún régimen previsional (capitalización individual o sistema antiguo -excepto Capredena y Dipreca). A partir de agosto de este año comienzan a regir los requisitos permanentes de acceso al beneficio.

11.1.- Fundamento

En el mensaje presidencial con que se acompaña el proyecto de ley, el presidente Piñera pone énfasis en mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores y en cambiar los fundamentos del actual sistema de pensiones, con el objetivo de mejorarlas y apoyar a más de un millón y medio de chilenos que actualmente se encuentran en la tercera edad.

A través de medidas como la ampliación de la cobertura pilar solidario para abarcar al grueso de la población, el aumento de los montos entregados a través del al pilar solidario y la

pensión garantizada propiamente tal dirigida a todo mayor de 65 años se busca complementar las pensiones actualmente existentes, que se transformaron en centro del debate durante los últimos años y el motivo de diversas críticas que incluso han planteado la transformación profunda del modelo previsional. Su financiamiento no quedó ajeno a las críticas por parte de economistas³⁶ y de la oposición a la hora de aprobar el proyecto, por cuanto traería un alto costo fiscal y la probabilidad de que las próximas generaciones asuman su financiamiento. Sin perjuicio de lo anterior se aprobó la eliminación y reducción de ciertas exenciones tributarias para de esta manera destinar recursos y financiarla en el corto plazo.

Además, la crisis provocada por la pandemia y la utilización de fondos del seguro de cesantía por medio de la Ley N° 21.227 de protección al empleo para cubrir las necesidades provocadas por la imposibilidad de trabajar motivó a la creación de un aporte para cubrir las cotizaciones para pensiones en periodos de cesantía y así disminuir las denominadas “lagunas previsionales”.

11.2.- Objetivo

El objetivo del proyecto tiene relación con establecer un piso común a todos los mayores de 65 años excluyendo al 10% más rico de la población, que permita solventar las necesidades básicas de las personas pertenecientes a la tercera edad. Otro de los objetivos

³⁶ Maturana, Fabian; “Economistas profundizan críticas al financiamiento y el diseño de la PGU”, *Diario Financiero*, 20 de Enero de 2022, disponible en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/economistas-profundizan-criticas-al-financiamiento-y-el-diseno-de-la-pgu/2022-01-20/075859.html>, fecha y hora de consulta: 23 de febrero de 2022, 16:00 Hrs.

propuestos es el fortalecimiento y ampliación del Pilar Solidario, incorporando a medio millón de pensionados que no reciben ningún apoyo por parte del Estado, así de esta manera la cobertura aumenta del 60% al 80% de la población con menores recursos.

Un punto interesante del proyecto es el denominado “seguro de lagunas previsionales en caso de cesantía” que en resumidas cuentas se trata de un cargo al Seguro de Cesantía equivalente al 10% de cada prestación, que va directo a la Cuenta de capitalización individual de la AFP de la persona, como también al pago de la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. Su financiamiento depende de la cuenta individual por cesantía que tenga cada persona, y que en caso de ser insuficientes los recursos, con cargo al Fondo de Cesantía Solidario.

El financiamiento de este proyecto va ligado con la reducción o eliminación de diversas exenciones tributarias establecidas en favor del mercado de capitales, el mercado inmobiliario, aquellas relacionadas con la afectación con IVA a las prestaciones de servicios, seguros de vida, con el deber de información de ingresos no constitutivos de renta y finalmente con la exclusión del pago de la sobretasa de impuesto territorial a los bienes propiedad del fisco.

12.- Conclusiones del capítulo

El “catastro legislativo” hecho en este capítulo da cuenta del establecimiento en Chile de un sistema de protección social que tuvo un desarrollo importante durante sus casi dos décadas de existencia y cuyos cimientos son la “focalización” y la “condicionalidad”. Este

sistema se caracteriza por beneficiar a la población más vulnerable mediante diversas políticas públicas destinadas a la protección, promoción y exigibilidad de los derechos de índole económico y social, extendiendo dichos beneficios a la clase media vulnerable del país; de esta manera encontramos dentro de este sistema de protección las diversas aristas que implican estos derechos como lo son la solución habitacional, la niñez saludable, la promoción de la familia, la protección de la vejez, entre otras.

Pero no todo es “color de rosa”; el estallido social y la crisis sanitaria producida por la pandemia del Covid-19 vinieron a poner en tela de juicio este sistema admirado internacionalmente, y se ha visto fuertemente cuestionado por la ciudadanía debido a su precariedad y al descrédito que trajo el sistema de focalización, que no pudo hacer frente a las reales necesidades de las personas ya que estas no estaban siendo advertidas por el principal sistema de focalización: el Registro Social de Hogares.

Durante el primer año de la pandemia, las medidas del gobierno del Presidente Piñera fueron consideradas insuficientes, inorgánicas, coyunturales, condicionadas a la evolución del contagio y sospechosas de la real situación de precariedad de los hogares. La situación anterior removió los cimientos del sistema y la ciudadanía comenzó a apelar por un sistema más universal para responder a las necesidades económicas que, dicho sea de paso, fue establecido durante el año anterior y tuvo una alta aprobación en la sociedad pero cuyo paso fue fugaz, me refiero al Ingreso Familiar de Emergencia Universal.

Analizados los principales programas sociales, sus objetivos y fundamentos, además de las críticas que conllevaron algunos (especialmente las ayudas sociales durante la pandemia) cabe plantearse la duda de si el sistema en sí está mal diseñado, o si en realidad la base que

lo sostiene, como lo son los indicadores que permiten la focalización están mal enfocados en las verdaderas problemáticas de la gente. Quizá la solución sea poner énfasis en esto último para diseñar de manera correcta lo primero.

Aun así, esta es la oportunidad ideal para intentar el establecimiento de otro tipo de ayudas sociales más generalizadas y universales, sin condiciones, que realmente enfrenten las necesidades básicas de las personas; por eso la importancia de analizar un nuevo instrumento que cumpla con las características mencionadas. La experiencia ya fue materializada en nuestro país mediante el Ingreso Familiar de Emergencia Universal establecido a mediados del año pasado y se debe hacer un análisis exhaustivo de su impacto en nuestro país, pero deja la puerta abierta para poner a prueba un sistema similar que permita cumplir con las exigencias y obligaciones que establecen los derechos fundamentales de cada uno.

CAPITULO TERCERO: ¿LA RENTA BASICA UNIVERSAL ES LA RESPUESTA?

Durante gran parte del siglo XX, las ayudas sociales focalizadas y condicionales han marcado la agenda legislativa de distintos países a nivel global en pos de garantizar un nivel de vida adecuado. Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo pasado una idea ha surgido con fuerza y de manera progresiva se ha instalado en los debates legislativos; hablo de la Renta Básica Universal, una institución jurídica que ha despertado apoyos por parte de diversas organizaciones mundiales que se han enfocado en promover su desarrollo e inclusión, entre ellas la principal es la “Basic Income Earth Network” (Red Europea de Renta Básica, que debido a su alcance mundial en 2006 cambió su nombre a Red Global de Renta Básica o BIEN por sus siglas en inglés) que se estableció para servir de enlace entre todas las personas y grupos interesados en la Renta Básica y fomentar un debate informado sobre este tema en todo el mundo, incluyendo a académicos, estudiantes y profesionales de la política social de todo el mundo.

En Chile no estuvimos ajenos a esta iniciativa y así, durante el primer semestre de 2021 se mencionó un posible proyecto de ley por parte de la oposición que establecía una Renta

Básica Universal^{37 38}, pero que fue reemplazado finalmente por el “Ingreso Familiar de Emergencia”, aunque sirvió para poner el tema en tabla. Pero en definitiva ¿qué es la Renta Básica Universal?

1.- Conceptos básicos y características generales

La Renta Básica Universal (de ahora en adelante RBU) es definida por la organización BIEN como “*un pago periódico, en efectivo, entregado incondicionalmente a todos en forma individual, sin necesidad de prueba de la renta o el trabajo*”³⁹. De manera que, según diversos autores y la propia organización, sus características esenciales son la periodicidad, monetariedad, incondicionalidad, individualidad y universalidad, sin perjuicio de que algunos autores agregan la característica de que sea pública, reclamable y uniforme. Analicemos cada una de ellas.

1.1.- De la periodicidad

³⁷ Rivas, Claudia; “El proyecto de Renta Básica Universal con que la oposición se adelantó al gobierno”, *Diario Financiero*, 3 de Mayo de 2021, disponible en: https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/politica/el-proyecto-de-renta-basica-universal-con-que-la-oposicion-se-adelanto/2021-05_03/113855.html, fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 20:01 Hrs.

³⁸ Diario Uchile; “Cónclave de la oposición culmina con acuerdo para avanzar en una Renta Básica Universal”, *Diario Uchile*, 8 de Mayo de 2021, disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/05/08/conclave-de-la-oposicion-culmina-con-acuerdo-para-avanzar-en-una-renta-basica-universal/>, fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 20:02 Hrs.

³⁹ “Here are the 5 Characteristics of Basic Income”, Basic Income Earth Network (BIEN), obtenido de: <https://basicincome.org/about-basic-income/>, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 11:54

Respecto de esta característica, la mayoría de los autores concuerda en que este pago debe ser de carácter indefinido y a su vez, de manera periódica, en intervalos regulares, pudiendo efectuarse de manera semanal, mensual como anualmente. De esta manera se entrega una seguridad a sus beneficiarios en que recibirán una cantidad de dinero que pueda satisfacer sus necesidades básicas, y como no, mejorar su nivel de vida. La predictibilidad es un componente esencial de esta institución, ya que a diferencia de otras prestaciones estatales, esta está garantizada y es conocida con antelación, y no puede ser anulada salvo mediante un procedimiento judicial ya que pasaría a ser un derecho.

En este sentido, difiere de las políticas sociales destinadas a solventar por un cierto lapso de tiempo las necesidades producidas por una situación particular, como sería el caso de las políticas públicas de urgencia creadas con motivo de la crisis sanitaria que estamos viviendo actualmente, ya que la condición para su extinción es precisamente el término de la situación de crisis: una vez superada la crisis y las medidas excepcionales se extingue la entrega de este beneficio y por consiguiente se vuelve a la “normalidad”. Tampoco se considera como una subvención única, ya que requiere una entrega de manera indefinida.

En cuanto a esta característica se ha formado debate respecto de ¿Qué sucede con los presos? Las posturas van desde la suspensión del pago a los presos, hasta su retención para cuando se les conceda la libertad y que de esta manera la RBU contribuya a su posterior reintegración en la sociedad.

1.2.- Monetariedad

También, tratándose de esta característica la mayoría de los autores está de acuerdo en que debe ser un pago hecho en dinero. De esta manera se paga en un medio de intercambio adecuado, permitiendo que quienes lo reciben puedan decidir en qué lo gastan.

En el ámbito de la economía experimental, Abhijit Banerjee y Esther Duflo, ambos premios nobeles de economía, mencionan a propósito de la RBU la desconfianza que existe en torno a entregar transferencias directas de dinero a los más pobres⁴⁰. En la India, desde el año 2013 existe una Ley Nacional de Seguridad Alimentaria que promete cinco kilos de grano subsidiados al mes para más del 60% de la población de ese país (más de setecientos millones de personas), política que fue un éxito pero que ha resultado costosa debido a todo lo que implica la distribución del grano, por ende el gobierno está considerando pasar a un sistema de trasferencias directas de ayuda debido a su menor coste económico y a que este sistema estaría menos sujeto a la corrupción. En base a lo anterior la oposición ha entrevistado a miles de hogares sobre si prefieren el dinero o comida y el 30% de los hogares encuestados que prefieren la comida mencionan que el hecho de entregar especies en lugar de dinero los protege de la tentación de utilizar mal el dinero. Sin perjuicio de esto, no hay datos que respalden la idea de que los pobres despilfarran el dinero en deseos en lugar de gastarlo en necesidades; aquellos que reciben las transferencias directas de dinero aumentan el porcentaje de sus gastos totales destinados a comida, por ende la nutrición mejora tal cual como si se aumentaran las raciones de comida.

⁴⁰ Banerjee, Abhijit V.; Duflo, Esther, *Buena economía para tiempos difíciles (Good Economics for Hard Times)*, Sello editorial Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, Madrid, 2021. 1º ed. Actualizada. P.353-354

Otro ejemplo lo entrega el historiador Rutger Bregman, quien en su libro “Utopía para realistas” (2017) menciona un experimento llevado a cabo en Londres en el año 2009⁴¹ por parte de la organización benéfica Broadway, en donde se escogió a trece hombres sin hogar, que en algunos casos llevaban casi cuarenta años durmiendo en la calle y se les entregó la suma de 3.000 libras a cada uno de ellos (\$3.218.000 pesos aprox.) sin hacer nada a cambio, sin ningún requisito ni ningún cuestionario de por medio, sólo preguntándole “¿Tú que crees que necesitas?”. El resultado de esto fue que cada uno de ellos tenía su propia idea de lo que necesitaba, algunos tomaron cursos, otros aprendieron a cocinar, se sometieron a rehabilitación, visitaron a sus familias e hicieron planes para el futuro; al año y medio después de comenzar el experimento, siete de los trece vagabundos tenía un techo sobre sus cabezas y dos más estaban a punto de trasladarse a sus propios apartamentos. Al cabo de un año, en promedio habían gastado solo 800 libras (\$860.000 pesos aprox.) y el periódico “The Economist” llegó a señalar que “la forma más eficiente de gastar dinero en los sintecho podría ser dárselo”⁴².

De manera que esta característica es inherente a la RBU y va en la línea de que no es cierto que los pagos en especie sean más efectivos que los monetarios. Sin perjuicio de esto surge la interrogante de la cuantía que debe tener esta institución.

⁴¹ Bregman, Rutger, *Utopía para realistas (Utopía for Realists)*, Editorial Salamandra, 2017, 1° edición en libro electrónico, p. 26 -29

⁴² “Cutting out the middle men” (“Eliminando a los intermediarios”), *The Economist*, 6 de Noviembre de 2010, disponible en: <https://www.economist.com/britain/2010/11/04/cutting-out-the-middle-men>, fecha y hora de consulta: 28 de Febrero de 2022, 18: 59 Hrs.

Este tema está tratado por la Doctora en Economía Lucía Gorjón⁴³, quien al referirse tanto de la RBU como de las Rentas Mínimas plantea si la cantidad que se otorga debe ser lo justo para tener una vida digna o si debe ser lo suficiente para vivir cómodamente. La mayoría de los autores que abordan este tema creen que debido al coste que tendría implementar una política de esta envergadura la solución es utilizar como umbral la denominada “línea de la pobreza”; pero Gorjón cuestiona este sistema y señala que no hay una única definición de pobreza ni un único umbral, y que el cálculo de la línea de la pobreza está supeditado a la información de los hogares, no de las personas, por tanto se abre el debate sobre si la transferencia tendría que ir destinada a unidades de convivencia en lugar de a personas, una decisión que afectaría notablemente la cuantía otorgada.

La solución es que cada país debe establecer su umbral de pobreza objetivo, pero ahora, yéndonos al plano nacional surge otra interrogante, ¿debería otorgarse la misma cantidad en todas las regiones? Es sabido que el costo de la vida es diferente entre las regiones de los extremos del país con las de la zona centro y en algunos casos las necesidades son algo diferenciadas: la necesidad de calefacción es vital en las zonas australes de Chile mientras que no lo es en el caso de las regiones de la zona norte del país. La decisión en este ámbito es fundamental, por cuanto el establecer una renta universal pero con cuantía diferenciada atendiendo las necesidades regionales implicaría un “efecto llamada” hacia las regiones más pobres.

⁴³ Gorjón, Lucía, “Renta básica universal y renta mínima: ¿soluciones para el futuro?, *Revista de Economía ICE (Información Comercial Española)*, 2019, N° 911, p. 93-110

Respecto de este tema, Banerjee y Duflo apoyan lo que sería una Renta Ultra básica Universal (RUU) para que los más pobres superen la línea de la pobreza. A esta RUU puede acceder todo el mundo cuando realmente lo necesite (ponen énfasis en un sistema de pago semanal) y las transferencias son mayores para los muy pobres, vinculadas especialmente al cuidado preventivo y a la educación de los niños.

1.3.- De su incondicionalidad

A partir de este concepto, el debate empieza a enriquecerse ya que esta característica es una de las esenciales de esta institución y consiste básicamente en la entrega de una RBU sin necesidad de prueba de la renta o trabajo.

La Doctora Beatriz Gutiérrez-Solar⁴⁴ señala que la falta de condicionamiento de la renta básica a una concurrencia de circunstancias de hecho o personales es realmente el salto cualitativo que representa la RBU. Ella señala, citando a Guido Raddatz que el aspecto socialmente “revolucionario” de la renta básica no radica tanto en la cuantía de la ayuda económica, sino que no se va a condicionar su reconocimiento a la demostración de ningún tipo de situación de necesidad.

La autora incluso menciona que el carácter incondicional de la RBU supone un cambio en el sistema económico y social, desplazando tres principios básicos.

⁴⁴ Gutiérrez-Solar, Beatriz; “El debate sobre la renta básica universal fuera de España: experiencias comparadas”, *Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, 2020, Vol. 38, p. 88-101.

El primero, el principio de equivalencia, en virtud del cual, la cuantía de la protección depende de cual haya sido la aportación del sujeto al sistema. Este principio concreta la lógica contributiva.

El segundo, el principio de aseguramiento, en virtud del cual preexiste una relación del beneficiario con el sistema que fundamenta una pretensión de protección.

El tercero, el principio de necesidad, en virtud del cual la protección va a depender de que se demuestre la necesidad de protección social que viene a cubrirse con las prestaciones, lo que impone una tenencia de mínimos, en el sentido a ser acortada en el tiempo y cuantía a lo estrictamente necesario.

Banerjee y Duflo, a propósito de la incondicionalidad⁴⁵ señalan que es innegable el atractivo de un programa que es universal y no intenta filtrar y vigilar a la gente. Agregan a esta premisa que la mayoría de los programas sociales incluyen reglas complejas de filtrado y supervisión para asegurar que las prestaciones lleguen a la gente indicada. A este respecto señalan que asegurarse de que se cumplen las condiciones no es barato, que la proliferación de reglas dificulta la inscripción y como consecuencia la demanda entre los beneficiarios previstos, además quienes se sienten especialmente intimidados por la complejidad del proceso de inscripción son con frecuencia los más necesitados e incluso mucha gente se resiste a reconocer, ante sí misma o ante otros, que es lo bastante pobre como para necesitar

⁴⁵ Banerjee, Duflo, cit. (n. 40), p. 343-347

ayuda; y a la inversa, la creencia de que los más pobres serán excluidos injustamente de un programa puede desalentar a quienes necesitan solicitarlo más que nadie.

Esta idea también tiene críticas. José María Larrú, a propósito de la justicia social⁴⁶ se plantea la interrogante de que para que un derecho sea considerado como “Justicia social” la aportación a ese bien común debe ser por parte de todos, así, todos se benefician porque todos aportan recíprocamente pero “¿Cuál es la aportación que hace el ciudadano en el planteamiento de la RBU? ¿Simplemente existir y ser nacional?”.

Fuera de las críticas y los planteamientos a favor, la incondicionalidad supone tres aspectos.

El primero tiene relación, como dijimos anteriormente, con que no habría condiciones de renta, todos recibirían el beneficio, independiente de encontrarse en el 10% más vulnerable o el 10% más rico del país.

El segundo aspecto es que no hay condiciones de gasto, no hay orientaciones ni restricciones sobre en qué gastar el dinero y se diferencia de otros beneficios estatales que implican tarjetas tipo “giftcards”, de alimentación, vales, etc. Aquí se echa abajo la concepción “paternalista” del Estado.

El tercer y último aspecto implica que no se exigen condiciones de comportamiento que obliguen a sus beneficiarios, como sería el caso del programa Seguridades y Oportunidades que estableció la ley que crea el Ingreso Ético Familiar en nuestro país.

⁴⁶ Larrú, José María; “Justicia social, salario justo y renta básica universal: Una discusión en torno a las aportaciones del pensamiento social cristiano”, *Journal of international relations*, 2021, N° 21, p. 125-149

1.4.- De la individualidad

Esta característica se refiere básicamente a que no será considerado el estatus marital, familiar o domestico; así no se discrimina ni favorece a ningún tipo de organización doméstica.

Se paga a la persona, de manera individualizada. Esta característica gira sobre la idea del sujeto y la protección que el individuo en cuanto a tal, como miembro de la sociedad merece. Aquí no entra en consideración el apoyo familiar o social del beneficiario, ni sus cargas familiares, simplemente se trata de una renta por el hecho de ser parte de la sociedad⁴⁷.

Esta característica da lugar al debate de qué unidad de asignación es más conveniente, si el hogar, la unidad familiar o el individuo.

Gorjón hace hincapié en este tema⁴⁸ y señala que muchos individuos conviven en unidades familiares con otras personas, pero que debido a las economías de escala en el consumo, el crecimiento de las necesidades de esta unidad familiar no es lineal, por tanto es necesario tener en cuenta el tipo de hogar en el que se vive, como también las rentas totales de la unidad familiar para calcular adecuadamente el riesgo de pobreza de un individuo.

Si la RBU se otorga a individuos, aquellos hogares con más miembros tendrían un ingreso equivalente mucho mayor, por tanto no recibirían la cantidad necesaria para vivir dignamente sino una cantidad superior.

⁴⁷ Gutiérrez-Solar, cit. (n. 44), p. 91

⁴⁸ Gorjón, cit. (n. 43), p. 96

Lo anterior genera un problema para el Estado desde el punto de vista de la equidad y eficiencia del gasto público, ya que se gastaría más dinero del necesario para cumplir el objetivo de erradicar la pobreza y desigualdad, beneficiando a los hogares grandes.

Una alternativa que propone Gorjón es que el destinatario de esta transferencia directa sea la unidad familiar, transfiriendo la renta a la persona titular y ajustando la cantidad de dinero al número de miembros que componen el hogar, de manera proporcional entre todos los adultos de la unidad de asignación.

Aquí nace otra cuestión controversial, ¿desde qué momento una persona comenzaría a percibir una RBU? Y si llegasen a recibirla niños ¿sus padres y madres la reciben en su lugar o sería un ahorro al cual tendrían acceso una vez cumplida la mayoría de edad?, y por último ¿la cantidad recibida por un niño debería ser la misma que la que recibe un adulto?

A propósito de estas interrogantes, José María Larrú propone una variante interesante de la RBU que denomina “dotación de capital universal incondicionado”⁴⁹ pero solo para menores de edad. La propuesta consiste en que sean los jóvenes quienes vieran garantizada su existencia material hasta los 18 años con una renta equivalente al umbral de la pobreza, para que ese ingreso les permita igualar las oportunidades de realización de sus planes de vida con independencia de las condiciones económicas de su vida al nacer. La finalidad sería la igualdad de oportunidades y al ser incondicionada, cada persona decide libremente si lo gasta, ahorra, invierte y cuándo lo hace. No desincentivaría el trabajo pues cumplida la edad legal se trabaja de forma remunerada, acumulando este ingreso y consistiría en una transferencia

⁴⁹ Larrú, cit. (n. 46), p. 143

intergeneracional al estilo del sistema de reparto de las pensiones existente en otros países como España. Esta propuesta es bastante similar a la que en primer lugar propuso Thomas Piketty⁵⁰, que denominó como “Renta Básica de Emancipación”, en cuyo caso se entrega un monto de 120.000 euros para todos aquellos que cumplieran 25 años, financiado mediante un impuesto del 90% sobre el patrimonio de los más ricos.

Volviendo a la cuestión relativa a la unidad de asignación, el mismo autor al hablar de la justicia distributiva⁵¹ señala que la individualidad tiene la fortaleza de potenciar la concepción de ciudadano como sujeto con intrínseca dignidad ya que con esto se llega a una concepción de justicia como reconocimiento de derechos en los trabajos (si ofrecen malas condiciones laborales o salariales las personas pueden decir que no y seguir recibiendo la RBU), además prima la protección de los más débiles y excluidos (concibiendo la justicia como protección y en línea con la opción preferencial por los pobres del pensamiento social cristiano).

Por otra parte, si se asigna la RBU al hogar como unidad de asignación, esta dejaría de ser universal y habría que justificar el uso de escalas de equivalencia en el consumo, añadiendo la posibilidad de que existiera un reparto injusto dentro de los individuos que componen el hogar, normalmente en detrimento de los miembros con menor poder y más vulnerables (las mujeres, los ancianos y los niños).

⁵⁰ Bassets, Marc; “Thomas Piketty: Propongo un impuesto que permita dar a todo el mundo 120.000 euros a los 25 años”, *El País*, 23 de Noviembre de 2019, disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/11/22/ideas/1574426613_189002.html, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 13:00 Hrs.

⁵¹ Larrú, cit. (n. 46), p. 140

1.5.- De la universalidad

La universalidad si bien es una característica básica que distingue a la RBU de otras ayudas sociales, es una de las cuestiones controversiales y a partir de la cual surgen tantas críticas a la institución en sí misma.

Esta característica se refiere a que cada nacional, residente habitual de una comunidad, provincia o país tiene derecho a percibir este ingreso. Aquí nacen las primeras distinciones puesto que algunos hablan de “ciudadanos”, otros de “nacionales” pero el hecho de exigir la ciudadanía dejaría fuera a todos aquellos que no pueden optar legalmente a ella (en el caso chileno, los menores de 18 años y aquellos condenados a pena aflictiva), por tanto si lo consideramos como un ingreso ciudadano, la universalidad se vería atenuada.

De igual manera se habla de residentes habituales de una comuna, provincia o país ya que los ciudadanos no residentes, esto es aquellos que viven en el extranjero no cumplirían los requisitos para recibirla.

Gutiérrez-Solar Calvo, refiriéndose a algunas propuestas de RBU en Alemania y en otros países⁵² señala que existen algunas limitaciones del ámbito subjetivo de aplicación. Por ejemplo la restricción del conjunto de destinatarios se realiza ex ante, comprobando si el solicitante se ajusta al perfil que delimita el campo de aplicación de la renta básica. De esta manera, en algunos casos se pretende reconocer a todos los sujetos que viven en Alemania,

⁵² Gutiérrez-Solar, cit. (n. 44), p. 91

en otros a aquellos que tengan su vivienda principal en dicho país, en otros casos a los nacionales, etc.

Fuera de estas distinciones que implicarían una RBU cuya universalidad (en el sentido estricto de la palabra) se vería atenuada, el fundamento principal de esta característica es la inexistente distinción entre personas con más y menos recursos, por cuanto no se considera porcentaje de vulnerabilidad ni exigencias relativas a la riqueza de la persona: la recibe toda la población, sean ricos o pobres.

Pero aquí surge el debate relativo a su financiamiento, por cuanto la mayoría de los autores, ante la imposibilidad de que el Estado por sí solo financie una RBU por el costo que trae aparejado, sostiene que debiera ser mediante impuestos progresivos, donde los que ganan más aportan más. Así las cosas, los más ricos también reciben la renta, pero deben pagar más para su financiamiento, por tanto en resumen todos reciben la renta básica, pero no todo el mundo gana.

Aquí surge la interrogante de ¿por qué entregar la renta básica a los más ricos y no concentrar todos los esfuerzos en quienes más lo necesitan? Daniel Raventós entrega una de las respuestas de carácter técnico⁵³ y señala que cuando se establece un umbral para acceder a subsidios aparecen dos errores: el falso positivo y el falso negativo. El primero es cuando alguien pasa la prueba de requisitos y no debería hacerlo. El segundo es cuando alguien no supera la prueba y debería hacerlo. Según distintos estudios, la problemática anterior excluye

⁵³ Raventós, Daniel; “Renta Básica Universal: Garantizar la existencia ciudadana”, *Perfiles Económicos*, 2021, N°11, p. 107-110.

entre el 44 a 97% de las personas que deberían ser objeto de todos estos programas de subsidios.

La universalidad acabaría con esa problemática.

1.6.- Otras características

Fuera de las características descritas anteriormente, la Red Alemana de Renta Básica Universal añade otras características que si bien contribuyen a definir un concepto de RBU, la mayoría de los autores consideran que no forman parte del contenido esencial de este instrumento.

En primer lugar, se agrega el que sea concedida y administrada por una comunidad política, en principio, el Estado.

En segundo lugar, se considera reclamable por los interesados, no simplemente una concesión contingente de la institución responsable.

En tercer lugar, es uniforme, en el sentido de que todos los beneficiados recibirán la misma cantidad. Esta es una consecuencia lógica de su carácter incondicionado a las circunstancias del beneficiario.

2.- Diferencias con otras instituciones similares⁵⁴

⁵⁴ Weidenslauder, Christine; Álvarez, Paola; “Renta Básica Universal. Antecedentes doctrinarios y experiencia extranjera”, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN*, Agosto de 2019, disponible en:

Bajo este tipo de instrumento, se han creado diversos otros que intentan asimilar o igualarlo, pero que no consisten en una RBU propiamente tal debido a que se diferencian ya sea en una o más de las características esenciales que contiene, convirtiéndose de esta manera en variantes completamente diferentes. A continuación las más representativas.

2.1.- Renta básica condicionada a los ingresos que se perciben

Difiere de la RBU por cuanto no es universal ya que solo se entrega a quienes tengan ingresos por debajo de un mínimo establecido y puede ser recibida por individuos o familias, además no cumple con el requisito de condicionalidad.

2.2.- Renta básica condicionada a los ingresos y al comportamiento de quien lo recibe

Claro ejemplo de esto sería el caso del programa “Seguridades y Oportunidades” creado a partir de la ley N° 20.595 que exige cierto comportamiento para percibir los beneficios, o el Aporte Familiar Permanente, que exige cierto porcentaje de vulnerabilidad.

2.3.- Renta básica contributiva de participación

https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27598/2/BCN_Renta_universal_3_.pdf,
fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 21:00 Hrs.

Se ha experimentado en ciudades de Francia y se proporciona a quienes realizan algún tipo de actividad, como participar en labores colectivas (por ejemplo la protección del medio ambiente) con independencia de sus ingresos.

2.4.- Renta básica complementaria

Destinada a quienes tienen ingresos salariales por debajo de un mínimo determinado, de esta manera se equiparan a ese mínimo. Un ejemplo en nuestro país de esto sería el caso de la Pensión Garantizada Universal, que en el caso de los beneficiarios del “Pilar Solidario” que recibían un monto menor a \$185.000, mediante este beneficio se equiparaba a ese umbral.

2.5.- Impuesto negativo sobre la renta

Mecanismo de acuerdo al cual las personas que obtengan ingresos bajo un determinado nivel no solo no pagan impuestos, sino que reciben una cantidad de dinero equivalente a la diferencia entre sus rentas y dicho mínimo.

2.6.- Crédito fiscal por ingresos salariales inferiores a un mínimo determinado

Opera por medio de la liquidación futura del impuesto a la renta, significando para las personas de bajos ingresos una mayor disposición de dinero como devolución de impuestos, y para quienes tengan salarios más altos, una rebaja en el pago de impuestos (crédito fiscal).

2.7.- Dividendo social o ciudadano

Este ingreso no se entrega en forma regular, sino que se encuentra vinculado a una determinada situación como el nacimiento, la mayoría de edad, términos de estudios, jubilación, etc.

2.8.- Caso de la renta básica temporal

A propósito de la pandemia por el Covid-19, a mediados de 2020, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con otros organismos como la CEPAL, propuso una Renta Básica Temporal, que permitiera garantizar los ingresos suficientes para que la población pudiera permanecer en casa y así detener la transmisión del Covid-19.

A través del informe “Temporary Basic Income” (TBI), el organismo internacional sugiere que una estrategia temporal de ingresos básicos puede ser solventada por los países, e incluso entregó estimaciones para un Ingreso Básico Temporal (TBI en inglés) por encima de la línea de la pobreza. El TBI equivaldría a un porcentaje que iba de un 0,27% a 0,63% del PIB, dependiendo del enfoque de la política. En el caso chileno, el costo estimado equivalía a un 0,15% - 0,33% del PIB, dependiendo del alcance de la política.

Este informe también analiza algunos desafíos que pudiera llevar la implementación del TBI, señalando cómo expandir la cobertura y combinar los sistemas de pagos digitales y en efectivo para llegar a toda la población.

3.- Justificaciones éticas, críticas y argumentos para sostener esta herramienta

Este tema, ha vuelto a estar en la discusión pública a propósito de la crisis sanitaria actual (lo estuvo en 2008 con motivo de la recesión económica de aquel año) y esto ha contribuido a un debate intenso acerca de sus beneficios, costos y justificaciones a su favor. A continuación, las más interesantes.

3.1.- Las justificaciones de la RBU

Son variadas las perspectivas filosóficas que intentan dar respuesta a la duda de si es justa o no esta propuesta. Dentro de las justificaciones éticas que existen para la promoción y la aplicación de una RBU se distinguen tres: la justificación “propietarista”, la de “la libertad real” y la “republicana”⁵⁵.

La justificación propietarista⁵⁶ propone que la RBU fuese un mecanismo que permitiría la participación de la riqueza, de la propiedad común de los recursos naturales, de la herencia tecnológica y económica de la sociedad. Esta justificación implica que la RBU se configure como una especie de dividendo social, financiado por medio de algún tipo de impuesto sobre la explotación de los recursos naturales (un tipo de rectificación o cumplimiento de la “cláusula Locke”). Un ejemplo de esto en materia de financiación de la RBU sería el caso de

⁵⁵ Barragué, Borja; Arroyo, Luis; Fernández, María Celia; “La justificación de la renta básica universal desde la filosofía política y el derecho”, “*Revista Diecisiete*”, 2019, N°1, pp. 81-94.

⁵⁶ Barragué, arroyo, Fernández, cit. (n. 55), p. 84-85.

Alaska y su fondo permanente creado en 1976 compuesto en parte por los recursos provenientes de la exploración de minerales y petróleo en ese Estado.

Si extrapoláramos el caso a Chile y vinculáramos el financiamiento de una posible RBU con el impuesto denominado “Royalty minero” sería el caso.

La justificación de la libertad real⁵⁷, promovida por el filósofo belga Philippe Van Parijs sostiene que una RBU debe ser tan alta como sea sostenible en el tiempo, para satisfacer el principio de “maximización de oportunidades” para los miembros más desfavorecidos de la sociedad y así ofrecer la posibilidad real de desarrollo libre de los planes de vida particulares, no solo considerándolo como una cuestión de derecho, sino que también como un acceso efectivo a bienes y oportunidades. Esta concepción implica la materialización de la libertad.

Por último, la justificación republicana^{58 59} parte de la base que el centro normativo del republicanismo democrático es la libertad, entendida como no dominación. Los individuos son libres cuando poseen una existencia material garantizada políticamente, lo que quiere decir que la libertad se consolida con la independencia material, al no estar sometido al arbitrio de otros. Así, la RBU se configuraría como un mecanismo institucional para garantizar el ejercicio efectivo de la libertad.

⁵⁷ Barragué, arroyo, Fernández, cit. (n. 55), p. 83-84.

⁵⁸ Barragué, arroyo, Fernández, cit. (n. 55), p. 85-87.

⁵⁹ Soriano, Ramón; La renta básica. Críticas y réplicas, “*Revista Internacional De Pensamiento Político*”, 2021, N°15, p. 14. Obtenido de: <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5590>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 13:24 Hrs

Fuera de estas tres justificaciones existen las de tipo pragmáticas, que se refieren más que nada a las ventajas que tendría la RBU y las circunstancias económicas y sociales que la configuran.

3.2.- Criticas en contra de la RBU

Dentro de las críticas hacia esta herramienta, las principales están relacionadas directamente con el desincentivo al trabajo y su viabilidad financiera, sin perjuicio de la existencia de otras más.

En cuanto a la crítica relacionada con el trabajo, se menciona que una medida como esta sería contraproducente y produciría un desincentivo a trabajar ya que los perceptores preferirían no trabajar o hacerlo pero menos horas; esto causaría pobreza y dependencia.

Gorjón señala que la crítica se funda en que una RBU podría afectar negativamente a la oferta de trabajo⁶⁰ ya que la percepción de un ingreso incondicional como este generaría el llamado “efecto renta” que permite que el nivel de consumo se mantenga (al menos mientras no suban los precios) trabajando menos. De igual manera, la percepción de un ingreso incondicional aumenta automáticamente el salario de reserva (el máximo por el que un trabajador no está dispuesto a participar en el mercado laboral), lo que produciría una reducción en la oferta de

⁶⁰ Gorjón, cit. (n. 43), p. 100

trabajo. Estos efectos sobre la participación laboral pueden ser especialmente negativos para aquellas personas que se pretende proteger, que son aquellos que perciben rentas más bajas.

La segunda crítica principal es la relativa a su coste, los programas universales en los que no se excluye a nadie son caros. Banerjee y Duflo señalan que en el caso estadounidense, financiarlo sin recortar todas las funciones tradicionales del Gobierno (defensa, educación pública, etc.) requeriría eliminar todos los programas de prestaciones sociales existentes y aumentar el nivel impositivo⁶¹. Por tal razón hasta los partidarios más entusiastas de una RBU hablan de un diseño progresivo, en el que una transferencia fuera menor a medida que la gente fuera más rica y fuera de cero a partir de determinados ingresos, por tanto no sería universal. Además, siguiendo lo señalado por estos autores, hay cierta reticencia de los gobiernos tanto de parte de la derecha como la izquierda a que el Gobierno ponga en marcha una RBU, debido a la desconfianza en los motivos del Gobierno, un exagerado escepticismo ante la capacidad de éste para cumplir lo prometido y también la suspicacia ante las limosnas o la caridad sin empatía ni comprensión, motivos que se pueden resumir en evitar una actitud paternalista por parte del Gobierno con los beneficiarios⁶²

Una tercera crítica tiene que ver con lo relativo a la “justicia distributiva” y “justicia conmutativa”. José María Larrú, citando a Aristóteles⁶³ señala que este último concebía la justicia general y la justicia particular (que es la que involucra las relaciones humanas). Esta última se divide en la justicia distributiva y justicia conmutativa. La de carácter distributiva

⁶¹ Banerjee; Duflo, cit. (n. 40), p. 348

⁶² Banerjee; Duflo, cit. (n. 40), p. 385

⁶³ Larrú, cit. (n. 46), p. 126-128.

se define como la virtud por la que cada quien recibía de la sociedad “lo suyo” con independencia de sus particularidades y conforme a sus méritos y capacidades para el gobierno. Así, la principal crítica que se hace a la RBU desde la justicia distributiva es la fundamentación de que un ciudadano reciba dinero de los demás sin aportar nada a cambio. Por otra parte, Larrú cita a Santo Tomás de Aquino para referirse a la “justicia conmutativa”, la que hace referencia según este último a las relaciones de individuos entre sí (considerados de manera individual) y se aplica sobre todo a los intercambios en sus acciones comerciales o las relaciones entre superior-subordinado en el ámbito laboral. Lo justo es entonces igual a lo equivalente en valor y el intercambio justo obliga al pago de “lo que se debe”, con independencia de las necesidades, habilidades, méritos o cualquier otra circunstancia de los sujetos que intercambian. De esta manera, la crítica hacia la RBU consiste en el cuestionamiento hacia los que no trabajan, que mediante este instrumento recibirán una renta por parte de los que pagan impuestos, que son en definitiva los trabajadores. Los críticos de la RBU que se justifican en la “justicia conmutativa” señalan que quien no aporta al sistema de bien común, no debe recibir nada pues no se produce “intercambio de equivalentes”; no recibe cada uno lo proporcional a lo que aportó. Esto es lo que Ramón Soriano describe como “el quiebre del principio de reciprocidad”⁶⁴.

Una cuarta crítica tiene que ver con su universalidad, ya que no se distinguen los niveles de riqueza del sujeto beneficiario, ya que todos son sujetos de derecho de esta política, pero uno

⁶⁴ Cepedello, José; “Ramón Soriano, Por una Renta Básica Universal. Un mínimo para todos (Almuzara, Sevilla, 2012)”, *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 2016, Vol. 11, p. 471-487

de los argumentos técnicos para resolver este cuestionamiento es el tratado anteriormente por Daniel Raventós, en el punto 1.5.

En quinto lugar, podría tener un efecto negativo en la educación de las nuevas generaciones⁶⁵. El incremento del salario de reserva puede reducir los incentivos a seguir estudiando para los grupos más vulnerables y susceptibles al fracaso escolar. De esta manera, si el nivel salarial esperado una vez terminados los estudios obligatorios es bajo, podría preferirse la opción de no estudiar y sólo recibir la RBU, provocando un aumento del abandono escolar.

En sexto lugar y no menos importante, una RBU podría tener un efecto en los precios, afectando al poder adquisitivo de la sociedad⁶⁶. En concreto podrían aumentar especialmente el precio de los productos básicos, por cuanto habría un aumento de su demanda.

3.3.- Argumentos para defender la implementación de una RBU

Sin perjuicio de lo anterior, diversos economistas y académicos han desarrollado un listado de argumentos para defender la implementación de una RBU a escala nacional en sus respectivos países, basándose en la evidencia y en la experimentación que ha habido respecto de esta medida.

⁶⁵ Gorjón, cit. (n. 43), p. 103

⁶⁶ Gorjón, cit. (n. 43), p. 105

3.3.1.- Mejoras en el mercado laboral

Si bien se contempla como la principal crítica, hay bastante evidencia de que una RBU provocaría mejoras en el mercado laboral; estas mejoras se traducen en que los trabajadores podrían rechazar el empleo con más facilidad, y es probable que los salarios de los trabajos más desagradables suban en relación a los salarios que se pagan por trabajos más agradables.

Gorjón en este sentido citando a Philippe Van Parijs y a Vanderborght⁶⁷ señala que es lógico pensar que los primeros trabajos que se dejarían de realizar son aquellos con peores condiciones laborales (normalmente realizados por las personas trabajadoras menos formadas) y salarios más bajos, por tanto se produciría un desplazamiento de la oferta de trabajo desde los trabajos más arduos y peor pagados hacia aquellos con mayores oportunidades para la acumulación del capital humano. En este caso, uno de los objetivos de la RBU es ayudar a aquellos trabajadores menos formados que en un futuro cercano pueden ser sustituidos por el cambio tecnológico, objetivo que se cumpliría. Además una reducción en la oferta de trabajo de determinados empleos implicaría una subida de sus salarios convirtiéndolos más atractivos.

En el ámbito de la economía experimental, Banerjee y Duflo señalan que no hay evidencias de que las transferencias de dinero (como sería el caso de una RBU) hagan que la gente trabaje menos. Ellos señalan que la exigencia de sobrevivir con muy poco es capaz de

⁶⁷ Gorjón, cit. (n. 43), p. 100

paralizar a mucha gente y un dinero extra animaría a esa gente a trabajar más e intentar cosas nuevas⁶⁸.

Precisamente a partir de esta idea es que surgieron experimentos relacionados con el análisis del impacto que tendría un “impuesto negativo sobre la renta” o INR (tratado en el punto 2.6. de este capítulo) y que generaba dudas acerca de si consistía en un desincentivo para trabajar o no, ya que la gente que se encontraba cerca del punto de inflexión (recibir del sistema o pagarlo) podía verse expuesta a dos efectos: el “efecto ingresos” que se traduce en la falta de necesidad de trabajar si ya se obtiene lo suficiente para sobrevivir, y el “efecto sustitución”, que postula la idea de que trabajar es menos valioso porque lo que se gana de ingresos extra, lo quitan en forma de reducción de los subsidios de bienestar). A partir de esta problemática entonces se desarrollaron diversos experimentos en distintos lugares como Pensilvania y Nueva Jersey (1968—1972), zonas rurales de Iowa y Carolina del Norte (1969-1973), en Gary, Indiana (1971-1974) o el “experimento de mantenimiento de los ingresos” en Seattle, Washington y Denver (1971-1982). Los resultados sugirieron que el programa de INR redujo un poco la oferta de mano de obra, pero no tanto como se temía. Tratándose del programa de mantenimiento de los ingresos, cuya duración fue más extendida, la conclusión oficial (en términos generales) fue que no tenía grandes efectos sobre la propensión de la gente a trabajar, en particular de quienes ganaban los ingresos principales de la familia⁶⁹.

⁶⁸ Banerjee; Duflo, cit. (n. 40), p. 355

⁶⁹ Banerjee; Duflo, cit. (n. 40), p. 356-358

La importancia que tiene el trabajo es fundamental. En este sentido, Joseph Stiglitz trata este tema de la RBU ⁷⁰ y no descarta la idea de implementarla, pero no cree que el enfoque apropiado para abordar la desigualdad sea simplemente proveer de un ingreso a la ciudadanía ya que para la mayoría de las personas el trabajo es parte importante de su vida y esto no resuelve los déficits en cuanto a dignidad que supone el desempleo generalizado. Por último señala que el empleo continúa siendo la columna vertebral de una economía sana y se necesita una agenda de gran alcance para apoyar un mercado laboral fuerte.

En esta misma línea, Banerjee y Duflo hicieron una encuesta en que se preguntó a los participantes sobre si dejarían de trabajar o buscar trabajo si existiera una RBU de trece mil dólares al año, sin condiciones, cuyo resultado fue que el 87% dijo que no; a partir de esto sostienen una premisa importante: “la mayoría de la gente quiere trabajar, no solo porque necesite el dinero, sino porque el trabajo proporciona una meta, pertenencia y dignidad”, hay muchas personas a las que su trabajo les importa de un modo que va más allá de la consecución de un sueldo.

3.3.2.- Eliminación de la pobreza de modo directo y general.

⁷⁰ Stiglitz, Joseph E., *Capitalismo progresista (People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent)*, Sello editorial Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, Colombia, 2021, 1° ed. Actualizada, p. 251 -253

Lo anterior, sin los inconvenientes de las transferencias contra la pobreza en el cálculo de la renta de los beneficiarios.

El implementar una RBU aseguraría las condiciones mínimas de vida digna a los más pobres de la sociedad y erradicaría la pobreza, conduciendo a un incremento de la igualdad de oportunidades, mejorando la salud y aumentando los niveles de formación de los grupos más pobres de la sociedad, lo que se traduciría en una mayor acumulación de capital humano, pudiendo provocar un aumento en los salarios. Este efecto incluso se puede transmitir a las siguientes generaciones.

En este punto cabe hacer hincapié en lo analizado por Banerjee y Duflo y que señalé en el punto 1.3. a propósito de la incondicionalidad de la RBU.

La eliminación de requisitos, condiciones, sistemas de inscripción, reglas y otras variantes harían más fácil la percepción del beneficio, eliminando los intermediarios y parte de la burocracia que en el mayor de los casos, retrasa la entrega de ayuda, haciendo por una parte mucho más eficiente al Estado y por otra mucho más fácil acceder a este beneficio.

3.3.3.- Un modo de reconocer socialmente el valor de una serie de actividades de cuidados no remunerados

A propósito de este punto, uno de los beneficios indirectos que trae aparejada la implementación de una RBU a escala nacional sería el reconocimiento social del valor de una serie de actividades que actualmente no son remuneradas, como lo sería el cuidado de

ancianos, de niños y las labores domésticas, eliminando así la dependencia económica que genera el dejar el empleo para dedicarse a labores de cuidado doméstico.

La posibilidad de remunerar el trabajo doméstico -compuesto mayoritariamente por mujeres- al igual que la economía del cuidado, representaría un avance importante respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS 5) propuesto por la ONU y relacionados con la igualdad de género, especialmente la meta 5.3 que aborda el reconocimiento y valoración del trabajo doméstico⁷¹.

Esto tiene un efecto secundario en las relaciones familiares y de pareja al disminuir la posibilidad de sufrir violencia intrafamiliar, ya que la víctima tendría un grado de independencia económica mayor que les permite a su vez un mayor rango de libertad e igualdad respecto de su pareja y agresor. Es sabido que una de las causas de violencia intrafamiliar es la dependencia económica existente entre parejas.

3.3.4.- Aumenta el bienestar general

Finalmente, una de las consecuencias favorables de implementar una RBU es el aumento del bienestar general ya que es compatible con el trabajo y el salario, beneficiando y entregando seguridad a aquellas personas que trabajan en puestos vulnerables ante los cambios en el mercado laboral generados por diversos factores. También se genera un

⁷¹ “Objetivos de desarrollo sostenible”, Organización de las Naciones Unidas, obtenido de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 17:00 Hrs.

bienestar psicológico ya que se reducen los niveles de estrés, aumentando los niveles de bienestar y mejorando la salud.

4.- Aplicación en el derecho comparado

Si bien es cierto, en ningún país se ha aplicado esta modalidad de manera permanente y respetando todas las características que debiera tener una RBU, ha habido distintas experiencias a nivel internacional en que se han implementado distintas modalidades de RBU durante ciertos periodos de tiempo. A continuación las más conocidas:

4.1.- Estados Unidos

El caso más emblemático es el Estado de Alaska^{72 73 74}, que puede ser considerado el primer programa de transferencia de ingresos universales en el mundo.

Este programa, denominado “Dividendo del Fondo Permanente de Alaska” (Alaska Permanent Fund Dividend – PFD), fue creado en 1976 mediante una enmienda constitucional a la constitución de Alaska que dispone lo siguiente:

⁷² Constitución del Estado de Alaska, Art. 9, sección 15, Del Fondo Permanente de Alaska (Estados Unidos), obtenido de: <https://ltgov.alaska.gov/information/alaskas-constitution/>, fecha y hora: 07 de Marzo de 2022, 18:00 Hrs.

⁷³ Gutiérrez, cit. (n. 44), p. 99

⁷⁴ Weidenslauder; Álvarez, cit. (n. 54), p. 8-10

“Art. 9 sección 15: Fondo Permanente de Alaska.

Al menos el veinticinco por ciento de todos los ingresos por arrendamiento de minerales, regalías, venta de regalías, pagos de reparto de ingresos de minerales federales y bonos recibidos por el Estado se colocarán en un fondo permanente, cuya parte principal se usará solo para inversiones generadoras de ingresos, especialmente designadas por ley como elegibles para inversiones de fondos permanentes. Todos los ingresos del fondo permanente se depositarán en el fondo general, a menos que la ley disponga lo contrario.”

El papel del dividendo no es simplemente la distribución a la población de los beneficios de la exploración petrolera, sino principalmente la participación de los ciudadanos en el fondo para evitar que los gobernantes lo asignen para ser gastado en el corto plazo.

La mitad de las ganancias de este Fondo se distribuyen a los residentes del estado en forma de dividendos, de manera anual. El valor es variable, aunque tiende a aumentar con los años debido al crecimiento de su valor.

Sus requisitos son ser residente de Alaska durante todo un año calendario; a la fecha de solicitud del dividendo tener la intención de seguir siendo residente de Alaska por tiempo indefinido; no haber reclamado como su residencia algún otro estado o país, ni haber obtenido un beneficio como resultado de aquello; no haber sido condenado ni encarcelado por un delito grave o encarcelado en cualquier momento del año calendario como resultado de una condena por delito menor en Alaska, siendo reincidente; no haberse ausentado de Alaska por más de 180 días, salvo las ausencias permitidas; y finalmente estar físicamente presente en Alaska durante al menos 72 horas consecutivas en algún momento durante el año calendario.

Este consiste en el ejemplo clásico de RBU, en la medida que el pago es a todo residente con independencia de sus condiciones personales o profesionales. Sin perjuicio de lo anterior es difícil reconocer que su objetivo es la cobertura de las necesidades existenciales, dado que no puede hacerse una abstracción de su cuantía ya que es variable, incluso dicha cuantía no está garantizada ya que este Fondo Permanente depende directamente de los ingresos conectados con su rentabilidad y el precio del petróleo.

4.2.- Alemania

En el caso de Alemania⁷⁵ no hay ninguna ley de carácter público ni ninguna iniciativa por establecer la medida debido a la dificultad de cambiar el modelo de protección social y el sistema fiscal, con sus ingresos y gastos, para implementar esta medida. Sin perjuicio de lo anterior, existen experiencias parciales, apoyadas por entes privados que están interesados en su implantación. Dentro de los experimentos destacan los siguientes.

El primero se denomina “Mi renta básica” y es apoyado por una asociación del mismo nombre, que ofrece el pago de una renta básica de 1000 euros mensuales durante un año a cerca de 400 personas sorteadas de manera pública, con el objetivo de hacer un seguimiento a dicha experiencias.

⁷⁵ Gutiérrez, cit. (n. 44), p. 94-95

La segunda, se denomina “Hartzplus”, promocionado por la organización “Sanktionsfre”, donde ofrecen una renta básica de 460 euros mensuales, cuya duración se prevé por tres años, dirigidos a 250 personas que ya venían recibiendo algún beneficio social.

4.3.- Canadá

En 2017, el gobierno de la Provincia de Ontario creó el Proyecto Piloto de Ingresos Básicos de Ontario^{76 77}(OBIP, por sus siglas en inglés), que se ejecutó en las ciudades de Hamilton, Thunder Bay y Lindsay, además de otros municipios específicos, eligiendo a 4.000 personas que tuvieron que inscribirse.

El objetivo principal era comprobar como un ingreso básico podría ayudar a las personas que viven con ingresos bajos a satisfacer mejor sus necesidades básicas, al tiempo que mejoran los resultados en seguridad alimentaria, estrés y ansiedad, salud mental, salud y cuidado sanitario, estabilidad de la vivienda, educación y capacitación, empleo y participación en el mercado laboral.

Fue destinado a personas entre 18 y 64 años, con bajos ingresos (menos de 34.000 dólares canadienses al año si era soltero o menos de 48.000 anuales en el caso de las parejas) y se estableció que el pago debía garantizar un nivel mínimo de ingresos a los participantes, esto es un 75% de la Medida de Bajos Ingresos (LIM), más otros créditos y beneficios fiscales

⁷⁶ Weidenslauder; Álvarez, cit. (n. 54), p. 12-14

⁷⁷ Gutiérrez, cit. (n. 44), p. 97-98

disponibles, permitiendo con esto cubrir los costos del hogar y el gasto promedio relacionado con la salud.

En el caso de las personas con discapacidad también recibirían hasta 500 dólares canadienses mensuales adicionales.

Sin perjuicio de lo anterior, aunque los participantes podían ir a la escuela para continuar su educación o comenzar/continuar trabajando mientras recibían el ingreso básico, el monto del ingreso básico disminuiría en 50 centavos de dólar por cada dólar que la persona ganara a través de una actividad laboral.

4.4.- Finlandia

En el caso finlandés^{78 79}, durante el año 2017 se implementó el denominado “Experimento de Ingreso Básico” (Basic Income Experiment), cuyo objetivo principal fue encontrar formas de reformar el sistema de seguridad social en respuesta a los cambios en el mercado laboral, así como explorar como hacer que el sistema sea más poderoso y efectivo al proporcionar incentivos para el trabajo. Además de lo anterior, otros objetivos incluyeron la reducción de la burocracia y la simplificación del complicado sistema existente para proporcionar beneficios de bienestar social.

⁷⁸ Weidenslauder; Álvarez, cit. (n. 54), p. 14-15

⁷⁹ Gutiérrez, cit. (n. 44), p. 95-96

Estaba dirigido a 2.000 personas desempleadas, a nivel nacional, de entre 25 y 58 años, quienes recibieron un pago mensual de 560 euros, incondicionalmente y sin pruebas de medios, independientemente de cualquier otro ingreso que pudieran tener o si estuvieren buscando trabajo activamente.

Antes de comenzar con este experimento se consideraron distintas fórmulas como por ejemplo el modelo del impuesto negativo, pero finalmente se optó por un modelo de renta básica parcial. Sin perjuicio de esto, el propósito verdadero no es el de implementar un esquema de RBU que responda a las características esenciales señaladas anteriormente, debido a que el beneficio está condicionado desde el punto de vista de la edad, como de la situación profesional (va dirigido a desempleados que ya reciben la ayuda del sistema de seguridad social).

4.5.- Suiza

Un caso controversial resulta ser el de Suiza^{80 81}, en donde, mediante un referéndum se hizo parte a la ciudadanía para decidir sobre una propuesta que introdujera una “Renta Básica Garantizada” (como les denominaron ellos) que sustituyera lo que la gente obtiene como beneficios sociales.

⁸⁰ Soriano, cit. (n. 59), p. 15

⁸¹ Reuters; “Suiza rechaza el plan de renta básica garantizada para todos”, *El País*, 6 de Junio de 2016, disponible en: https://elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031_423489.html, fecha y hora: 07 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.

La propuesta contemplaba la entrega de una renta mensual consistente en 2.500 francos suizos (aproximadamente \$2.200.000 pesos) por cada adulto y 625 francos suizos a cada menor de 18 años (\$550.000 aprox.) con el objeto de promover la dignidad humana y los servicios públicos en un momento de creciente automatización, generado debate sobre el futuro del trabajo.

Los datos oficiales indicaron que un 76.9% de los votantes rechazó esta iniciativa, en donde el Gobierno suizo había instado a los votantes a rechazar la campaña utilizando como argumentos el coste del plan y la cohesión de la sociedad.

4.6.- España

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, hay dos programas que comparten ciertas características de la llamada RBU^{82 83}.

El primero, es el proyecto B-Mincome, un proyecto piloto cuyo objetivo es luchar contra la pobreza y desigualdad social en zonas desfavorecidas de Barcelona, evaluando la eficiencia y la eficacia de combinar un soporte económico o renta garantizada con políticas o programas activos de inserción socio laboral, cuya duración sería de 24 meses e iba enfocado a 1.000 hogares.

⁸² Weidenslauder; Álvarez, cit. (n. 54), p. 15-18

⁸³ Tena, Alberto; La Renta Básica Universal basada en la evidencia, “*Política y Sociedad*”, 2018, N° 55 (3) p. 853-854

El segundo es la denominada “Renta garantizada de ciudadanía”, contenida en la Ley 14/2017. El preámbulo de la ley señala expresamente que “Garantiza su acceso a todas las personas que reúnen los requisitos exigidos, constituye una manifestación de solidaridad y de justicia social y complementa los ingresos de sus destinatarios en situaciones de carencia de medio”. Su finalidad es asegurar los mínimos de una vida digna a las personas y unidades familiares que se encuentran en situación de pobreza para promover su autonomía y participación activa en la sociedad a través de una prestación económica periódica, de carácter temporal y que tiene la finalidad de la inclusión social o laboral.

4.7.- Brasil

En el caso brasileño⁸⁴, el senador Eduardo Suplicy a finales de 2001 presentó una versión renovada de un proyecto de ley del año 1990 de su autoría que proponía una renta mínima para personas residentes en el país, mayores de 25 años que obtuviesen rendimientos brutos mensuales inferiores a Cr\$ 45.000, pero en el nuevo proyecto restringía su cobertura y montos, además de establecer una implementación progresiva, definida discrecionalmente por el Gobierno Federal. Este proyecto se convirtió en la ley N° 10.835 el año 2004 bajo el mandato del Presidente Lula Da Silva y su implementación fue gradual.

⁸⁴ Weidenslauder; Álvarez, cit. (n. 54), p. 19

Esta ley nunca se ejecutó debido a la identificación de “cuellos de botella” para hacer operativo este proyecto, como lo son el financiamiento, la identificación de los ciudadanos, métodos de pago, sostenibilidad a lo largo de los años, etc.

A nivel municipal, como un intento de implementar esta ley federal, San Antonio do Pinhal, en el Estado de Sao Paulo, fue la primera ciudad en aprobar un programa de ingresos básicos en noviembre de 2009, reservando el 6% de sus ingresos fiscales para financiar un dividendo incondicional para todas las personas que hubieren residido en el municipio durante 5 años o más, pero solo duró hasta junio de 2011.

5.- Conclusiones del capítulo

Resulta necesario concluir que la RBU en estos momentos está pasando por una fase de experimentación bastante notable en diversos países del mundo que han intentado analizar los efectos que una política pública de esta envergadura traería consigo en la economía del país que la implante, como también otra clase de efectos.

No obstante, hay que poner énfasis en las características esenciales de ella, que más que nada, son los pilares sobre lo que se sostiene este instrumento, como lo es su periodicidad, monetariedad, incondicionalidad, individualidad y universalidad. La omisión de una o más de aquellas características deviene en otros instrumentos que no corresponde nombrarlos como una RBU propiamente tal. Sin perjuicio de esto, cabe señalar que en cuanto al requisito de universalidad los autores indican que hay ciertos criterios a considerar para aplicarla,

dotando a esta política de una especie de “universalidad atenuada”, para su perfecta aplicación e instrumentalización.

En la misma línea, también se han desarrollado experimentos notables para desacreditar los típicos argumentos que se esgrimen para rechazarla, destacando aquellos que ponen de relieve las virtudes humanas frente a una situación de carencia económica (como los que ponen de manifiesto los premios nobeles de economía Banerjee y Duflo) o la eliminación de ciertos prejuicios ligados a los más pobres, que en algunos casos han llegado a institucionalizarse y han “burocratizado” la ayuda social.

Lo anterior nos permite concluir que el debate respecto de la RBU está más vivo que nunca en todas las latitudes del mundo (incluyendo a nuestro país), dadas sus características y su capacidad para aminorar los efectos de las crisis económicas y otros problemas de diversa índole. Pero aun cuando existan diversos estudios científicos, experimentos focalizados y buenas intenciones al promover esta herramienta económica, aún queda una tarea pendiente por parte de los políticos que apoyan una iniciativa así: su implementación en el sistema.

La implementación de una RBU requiere esfuerzos de todo tipo (especialmente económicos) y para ello se requiere un análisis individual de cada realidad nacional además de un desarrollo paulatino que no haga tambalear la economía ni perjudicar a los más perjudicados con los sistemas actuales, cosa que los políticos alrededor del mundo no han logrado definir.

Aun considerando lo anterior, todo esto nos indica que este instrumento va en la línea correcta y que su desarrollo parcial no ha hecho más que poner en el centro del debate público su objetivo central: el aseguramiento de un nivel de vida digno.

CAPITULO CUARTO: ¿PUEDE CHILE AVANZAR HACIA UNA RENTA BASICA UNIVERSAL?

Los tiempos actuales son de crisis: la crisis sanitaria actual, el escenario bélico desarrollado en Europa estos días y sus posibles efectos en la economía internacional, el aumento de la pobreza y la inmigración, así como también otras variables relacionadas con el aumento de la desigualdad generan una época de incertidumbre que hace décadas no se hacía tan palpable. Lo anterior exige esfuerzos de todo tipo para frenar una crisis inevitable que mediante políticas públicas bien definidas y a través de la ayuda estatal se podría hacer frente y a la vez, ayudar a reconstruir un sistema que en estos últimos tiempos ha demostrado tener ciertas carencias.

Para hacer más llevadero el panorama actual y a la vez evitar que afecte nuestro país tanto en materia económica como social surge la interrogante de si una herramienta como la Renta Básica Universal, con todas sus características y virtudes, es posible implementarla en nuestro país debido a los múltiples beneficios que conlleva y sus efectos a largo plazo que permitirían tener una economía “más saludable”.

La manera de analizar si es viable o no una política pública de estas magnitudes consta de tres pilares, que son en definitiva sobre los que debe sostenerse esta medida. Todos ellos son interdependientes y están interrelacionados entre sí; ellos son los aspectos políticos, los económicos y finalmente el aspecto jurídico.

1.- Los aspectos políticos

Respecto de esto, cabe hacerse la siguiente pregunta ¿qué aspectos políticos se deben tener en cuenta para la viabilidad de esta medida y qué aspectos políticos mejorarían?

A partir del análisis de esta herramienta hecho en el capítulo anterior, se permiten distinguir dos posturas; una de carácter más bien liberal que busca poner de relieve la libertad del individuo y en la cual esta medida vendría en materializar dicha libertad; otra postura de carácter más social y que busca la superación de la pobreza material, la disminución de la desigualdad y la mejora en el bienestar de las personas.

El objetivo prácticamente es el mismo: dotar a las personas de una cantidad suficiente de dinero para cubrir las necesidades básicas, pero si nos ponemos a hilar fino, la diferencia sustancial radica en el modo de financiamiento y en “quien gana” con esta medida: básicamente si los ricos financiaran esta medida a través de impuestos o si se reduce en su totalidad el gasto social del Estado para reemplazarla única y exclusivamente por la RBU.

Más allá de esto no hay grandes diferencias entre los que apoyan dicha medida, por consiguiente cabe pensar que sí tendría el apoyo necesario para convertirse en una ley y en una medida gubernamental. Ha habido proyectos de ley que han suscitado más diferencias ideológicas entre las fuerzas de oficialismo y oposición que este proyecto, por ende la discusión no sería de tipo ideológica ni conforme a posturas irreconciliables: sería más bien de carácter técnico y económico.

En segundo lugar, en cuanto a los aspectos políticos de una medida de esta naturaleza se encuentran la creciente desconfianza hacia el sistema político en general, una desconfianza tan grande que provocó el que nos encontremos actualmente en pleno desarrollo de un proceso constituyente. Esta desconfianza hacia el sistema político se traduce en la poca representatividad que sienten las personas respecto de las autoridades democráticamente elegidas como personas encargadas de hacer posibles las pretensiones y anhelos de la ciudadanía; esto ya no existe, o si bien existe es un porcentaje menor que va en caída libre.

La ciudadanía no se siente parte del sistema político y siente que sus demandas no han sido escuchadas. El proyecto de nueva constitución contempla ciertas medidas que aumentarían la participación de los ciudadanos en temas clave (entre ellos las iniciativas populares de norma, la adopción de medidas de carácter regional como el hecho de pasar de un Estado Unitario a uno Regional, etc.) que a día de hoy se encuentran entregados exclusivamente a los órganos legislativo y ejecutivo. Una medida como la RBU aumentaría la participación efectiva de la ciudadanía en política, entregando más confianza en el sistema político y a su vez permitiría la satisfacción de ciertas necesidades que no han sido abordadas aun por la política en su conjunto, ya sea por lentitud o porque no tienen el carácter de “urgente” para ser tramitada en el Congreso. En resumen, las propias personas solucionarían sus propias carencias sin esperar nada por parte de la política o de la ayuda estatal que a veces resulta llegar demasiado tarde.

En tercer lugar, los gobiernos en el Chile de los últimos años se han caracterizado por la inmediatez que motivan sus normas, por adoptar medidas cortoplacistas y no por la opción de desarrollar políticas a largo plazo, faltando la característica fundamental de una política

pública, como lo es la “prevención”. Una RBU podría prevenir efectos colaterales producidos por medidas económicas a nivel mundial; en el primer mundo hablan de los peligros de la robotización y justamente los autores que mencioné en el capítulo III utilizan como fundamento para sostener la creación de una RBU el hecho de que la sociedad se está robotizando y que nos acercamos a la cuarta revolución industrial. En nuestro país nos encontramos ajenos a eso (por ahora), pero ello no implica que en un futuro próximo nos encontremos con situaciones similares que las que provocaron la robotización y de un momento a otro se pierdan miles de empleos. Puede que no sea la robotización pero si el cambio climático el causante de la eliminación de estos empleos que actualmente pertenecen a la industria contaminante y que con las medidas políticas que existen actualmente en nuestro país “quedarían en el aire”, sin una forma de financiamiento y contribuyendo al aumento del desempleo, uno de los causantes principales de la desigualdad.

La clase política debería adoptar una medida política como esta para así aminorar los posibles efectos que la pérdida de empleos pudiera generar en nuestro sistema económico, a propósito de las contingencias mundiales y del cambio climático. No sería extraño que en quince años más algunos políticos nacionales rechacen la modernización del sistema productivo chileno mediante el tránsito de una economía extractivista a una verde utilizando como argumento la pérdida de empleos.

En cuarto lugar, ya sea se adopte una RBU de estilo liberal o de carácter social, en ambas situaciones esta medida permitiría la reducción de la burocracia y la demora en las entregas de ayuda. Como quedó de manifiesto en el capítulo anterior, uno de los efectos es la eliminación de “intermediarios”, funcionarios del aparato estatal encargados de analizar,

categorizar y distribuir la ayuda social, reduciéndolos a su mínima expresión y eliminando los peligros de la corrupción que se puedan suscitar en el trayecto que tiene la ayuda.

2.- El pilar económico

En cuanto a la parte económica, cabe preguntarse si a grandes rasgos ¿existe la posibilidad de financiar esta medida?

2.1.- Consideraciones previas

En el ámbito de la economía experimental han quedado de manifiesto los beneficios que traería el adoptar este instrumento económico para los múltiples propósitos en que hice énfasis en el capítulo anterior. Desde un aumento en la nutrición hasta el bienestar general, son múltiples las consecuencias positivas que trae el implementar la RBU; sin perjuicio de esto, hay una opinión generalizada por parte de los autores en que ningún país del mundo ha adoptado una medida así dentro de sus políticas sociales, salvo para casos experimentales y de diseño en que influyen diversos factores y cuya finalidad no es otra que demostrar y entregar datos estadísticos para las organizaciones o los Estados que la han impuesto. Los resultados de esto último no son negativos, pero aun así no hay una certeza absoluta en cuanto a los efectos colaterales que implicaría esta política pública impuesta a gran escala, salvo los ya analizados a un nivel más específico.

En nuestro país, fruto de la crisis sanitaria actual se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia tratado en el capítulo II, que consistió en esta transferencia directa de dinero

cuyo objetivo principal era resguardar las necesidades básicas e imperiosas que pasaban las familias chilenas en los momentos más críticos de la pandemia. Esta medida, fuera de su alcance político y social, proporcionará bastantes indicadores acerca del comportamiento que tuvo la economía y la sociedad chilena al verse beneficiada por estas transferencias de dinero y servirá para evaluar la implementación de una política que vaya en la misma línea a futuro.

Pero no nos engañemos, si bien es cierto logrará entregar datos impensados acerca de su efecto económico y sus posibles consecuencias a nivel interno no podemos olvidar que fue implementada en el momento más crítico de la pandemia, por tanto resulta necesario considerar que uno de sus objetivos era el de permitir un ingreso extra para aquellos que tuvieron que abandonar su empleo o cuyo trabajo se vio afectado por las cuarentenas y otras medidas de restricción a nivel nacional. Resulta obvio que el inminente contagio de un virus mortal cuyas consecuencias aún se encuentran en estudio, que ataca a todas las personas por igual causando efectos colaterales gravísimos, provoca temor en la población y las personas buscarán por todos los medios salvaguardar sus vidas y las de sus familiares intentando en lo posible mantenerse resguardadas en su hogar; esto, sumado a las medidas restrictivas del gobierno como las cuarentenas o los toques de queda, más el IFE, entre otras causas son un caldo de cultivo para la poca movilidad laboral y fue consecuencia directa de la falta de trabajadores a pesar de la disponibilidad de empleos durante el segundo semestre del año 2021. Por eso no nos engañemos, el argumento de que el IFE provocó un desincentivo al trabajo está sesgado por el efecto pandemia, por tanto no se puede considerar una fuente fiable para estimar que efectivamente una transferencia directa de dinero a toda la población traería daños a la economía.

Sin perjuicio de lo anterior y volviendo al tema central que nos convoca, la implementación de una RBU en nuestro país hay que aterrizarla en los hechos y cabe señalar de antemano que su materialización tiene un costo tremendo.

2.2.- Hablemos de números

Consideremos la implementación de una RBU (o RUU como postulan Banerjee y Duflo) cuyo monto se encuentre en el umbral de la pobreza, que en nuestro caso estimamos en \$179.000⁸⁵ aproximadamente. Este monto, cuyo equivalente en dólares⁸⁶ es de \$224 USD mensuales aproximadamente, se traduce en \$ 2.688 USD anuales. Estos 2.688 dólares se entregarían de manera mensual a 19.500.000 habitantes⁸⁷ (según estimaciones del Censo) y nos da la exorbitante cifra de \$52.416.000.000 USD, esto significa un 71,5% del presupuesto nacional del año 2021, que consistía en \$73.234.000.000 USD⁸⁸, y un 20% del PIB acumulado correspondiente al año 2020⁸⁹. Una cifra que dentro de nuestro país implicaría eliminar una gran cantidad de servicios públicos e instituciones dependientes del Estado

⁸⁵ Para efectos del cálculo, aproximaremos la línea de la pobreza correspondiente al mes de agosto de 2021, que se ubica en \$178.958.-

⁸⁶ Para efectos del cálculo, el dólar lo ubicaremos en \$800, considerando sus variaciones.

⁸⁷ Según las estimaciones y proyecciones del Censo de 2017, que proyecta la población del año 2021 en 19.678.363 habitantes.

⁸⁸ Página web del Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2021, “Presupuesto del Trabajo”, obtenido de: <https://www.gob.cl/presupuesto2021/#:~:text=El%20Presupuesto%20del%20a%C3%B1o%202021,9%25%20en%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%ABlica>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022 a las 11:30 Hrs.

⁸⁹ Según fuentes del Banco Mundial, el PIB acumulado de Chile, en el año 2020 alcanzó los \$252.900.000.000 USD

como lo serían aquellas relacionadas con el orden público y seguridad, fuerzas armadas, establecimientos de salud, escolares, etc. Significaría reducir el Estado a su mínima expresión (estamos hablando de casi tres cuartas partes del presupuesto a nivel nacional).

Pero aterricemos un poco más esta propuesta. Para desarrollar esta idea necesitamos tener claro un concepto básico, como lo es el gasto social. El gasto social es definido por el Observatorio social de la CEPAL como *“el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) Protección social; 2) Educación; 3) Salud; 4) Vivienda y servicios comunitarios; 5) Actividades recreativas, cultura y religión; 6) Protección del medio ambiente.”*⁹⁰

Según la Base de datos de inversión en América Latina y el Caribe, perteneciente a la CEPAL, el año 2019 el gasto social en Chile, que incluye salud, educación y protección social, entre las mencionadas anteriormente fue de 17,31% del PIB⁹¹, porcentaje que aumentó en el año 2020 a 19,57% del PIB según el Observatorio Fiscal⁹² (casi el 20% que se necesitaría para concretar una RBU con las características de los párrafos anteriores). Si nos vamos

⁹⁰ Definición de Gasto Social, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, Observatorio social, CEPAL, obtenido de: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.

⁹¹ “Chile: gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019 (En porcentajes del PIB)”, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, Observatorio social, CEPAL, obtenido de: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/chile>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.

⁹² “¿En qué gasta el Estado? – Por área de gasto 2020”, Fundación Observatorio Fiscal, obtenido de: <https://observatoriofiscal.cl/Informe/Repo/En-que-gasta-el-Estado-por-area-de-gasto>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.

solamente a lo relativo a protección social, sin considerar salud ni educación, la cifra en el mismo periodo de tiempo corresponde a 6,1% en 2019 y 8,12% en 2020.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) promediaba el gasto público social en relación con el PIB de los países miembros en un 21% en el año 2016⁹³ y los países miembros que se encontraban por sobre el promedio, encabezando el listado eran Francia y Finlandia, superando el 30% del PIB.

Pero volvamos a lo nuestro, para este tema es necesario adoptar una de las dos posturas desarrolladas en el capítulo anterior: una RBU que suprima y reemplace todas las ayudas sociales existentes, suprimiendo gran parte del Estado para efectos de su financiamiento o una RBU que suprima y reemplace solo algunas ayudas sociales existentes, de manera paulatina y se complemente con otras cuyas características sean esenciales para el funcionamiento adecuado del sistema de protección social.

En el primer caso, si utilizáramos ese 19,57% del PIB de 2020 destinado para todo el gasto social de aquel año en financiar una RBU, tendríamos a nuestra disposición una cifra de \$48.051.000.000 USD aprox., que dividido en los 19.500.000 de habitantes existentes actualmente en nuestro país, resultaría en \$2.529 USD o \$2.023.200 de pesos por cada uno de ellos, de manera anual (un monto mensual aproximado de \$168.600 por persona). Con esta medida, el más perjudicado sería el presupuesto de la nación.

⁹³ “Gasto público social”, OCDE, obtenido de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, a las 12:00 Hrs.

En el segundo caso, si solo suprimiéramos y reemplazáramos con una RBU el sistema de protección social en su conjunto, excluyendo los gastos derivados de salud y educación, dispondríamos de una cifra cercana a los \$20.535.480.000 USD, que dividido en los 19.500.000 habitantes existentes actualmente en nuestro país, resultaría en \$1.053 USD o \$842.400 de pesos por cada persona de manera anual, que mensualmente se traduce en \$70.200 por persona, una cifra incluso inferior a la mitad del umbral de la pobreza.

Cualquiera de las dos opciones implica recortes y reajustes contundentes al actual sistema de protección social; aun así los datos entregados anteriormente obedecen a una visión simplista de proceder y considera sólo ciertos indicadores macroeconómicos, de manera que en la realidad estas cifras pueden ser alteradas con facilidad debido a distintas variaciones de la economía en nuestro país.

Sin embargo, algo que podemos extraer del cálculo anterior y en específico del segundo caso (aquel en que solo se considera el gasto relativo a protección social, equivalente a 8 puntos del PIB) es que tendríamos claridad respecto de cuál sería el piso mínimo. Un piso mínimo de \$70.200 pesos por persona, de manera mensual puede ser complementado con ingresos provenientes de otros impuestos como sería el caso de un “Royalty minero”, que aportaría hasta 3 puntos del PIB⁹⁴ si se llegare a implementar en nuestro país, con la eliminación de ciertas exenciones tributarias (como en el caso de la PGU) o con impuestos progresivos a la población más rica del país.

⁹⁴ “Experto asegura que Chile pierde \$8.000 Millones al año por no contar con Royalty Minero”, Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible, obtenido de: <https://desarrollojustoyostenible.cl/experto-asegura-que-chile-pierde-us8-000-millones-al-ano-por-no-contar-con-royalty-minero/>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, a las 13:02 Hrs.

Hay que considerar que implementar una Renta cuya característica esencial es la universalidad, va en directo beneficio de los más pobres. No hay que dejar de pensar que los más ricos del país si bien es cierto recibirían este beneficio como todo ciudadano, en la realidad de los hechos, ellos lo costearán mediante otra clase de impuestos progresivos y el hecho de percibir un estipendio como este sería de manera “nominal”.

3.- Del proceso de reconocimiento jurídico y su instrumentalización.

Finalmente, la pregunta es ¿Cuál sería el proceso de reconocimiento jurídico y que instrumentos se pueden disponer para ello?

3.1.- Del reconocimiento jurídico

Tratándose del proceso de reconocimiento jurídico de la RBU, Ramón Soriano Díaz plantea la fórmula⁹⁵ que podría usarse en este caso. Soriano habla de que en el caso de la RBU su reconocimiento se iniciaría como un derecho social que cierra la lista de los derechos sociales constitucionales y elabora una crítica hacia los Estados que utilizan los derechos sociales como meras normas orientativas y dirigidas a los poderes públicos, más no a las personas, diferenciándose de las libertades individuales en cuanto a que estas últimas tienen garantías para poder cumplirlas (respeto de su contenido esencial, remisión al legislador

⁹⁵ Soriano, cit. (n 59), p. 13-33.

como único poder que puede desarrollarlos, recurso de amparo, etc.) mientras que los derechos sociales no.

El siguiente paso, una vez reconocida como un derecho social, es el considerarla como una modalidad de la libertad individual ya que concedería a los ciudadanos los medios para el disfrute de los derechos y una programación de vida más acorde con sus deseos; el autor incluso la define como “la culminación de la evolución de las libertades, la libertad de cierre pero al mismo tiempo la libertad que permite el disfrute de las otras libertades”. En este caso, la RBU estaría amparada por las garantías relativas a las libertades individuales.

La catalogación del derecho a la RBU como libertad real entraría de lleno en el capítulo de los derechos y libertades fundamentales, quedando al margen de las fluctuaciones de la política social. Este autor considera que jurídicamente hablando, “la RBU es un derecho social con pretensión de ser considerado como una forma de libertad”, ya que concreta la libertad real o material.

Finalmente, la última etapa del proceso de reconocimiento jurídico según Soriano es la de su concepción como derecho de subsistencia, que se traduce en “el derecho a disponer de medios para estar vivo” (distinto al derecho a un nivel de vida digna). La RAE establece que subsistencia significa “conjunto de medios necesarios para el sustento de la vida humana”, por tanto de ahí que el autor defiende que la RBU sea calificada como el derecho a la subsistencia. Este derecho a la subsistencia acompañaría al derecho a la vida digna, como soporte material de la misma.

El reconocimiento jurídico de la RBU dependerá de circunstancias sociales, económicas y políticas.

3.2.- De la instrumentación jurídica.

3.2.1.- Intentos de constitucionalizar la RBU

A la hora de los instrumentos jurídicos para garantizar una RBU en Chile, a propósito de la crisis sanitaria actual y dentro del contexto del proceso constituyente desarrollado en estos días, hubo pequeños intentos de constitucionalizar un ingreso mínimo que fuera en directa relación con la mejora del nivel de vida.

Así, a través de las “Iniciativas populares de norma”, que consistieron en un mecanismo de participación ciudadana que funcionó a través de proposiciones de personas o grupos de personas, respecto a párrafos o artículos completos para integrar en el proyecto de nueva constitución, implementados por la Convención Constitucional y cuyo requisito era reunir al menos 15 mil patrocinios (firmas de apoyo), de por lo menos cuatro regiones distintas para que la iniciativa pasara a discutirse y eventualmente votarse por los constituyentes. En diciembre de 2021, un ciudadano de nombre Rodrigo Vásquez propuso la iniciativa N° 4.774 denominada “Renta Básica Universal para un Chile digno” y cuya propuesta de articulado era: *“Toda persona residente permanente en Chile, tendrá derecho a recibir de parte del Estado una transferencia monetaria mensual, individual, incondicional e independiente de cualquier otro ingreso, con el objeto de garantizar sus condiciones básicas de existencia. El legislador determinará el monto y la modalidad de pago de esta renta, pero en ningún caso*

*podrá ser inferior al monto definido como “Línea de la Pobreza”. Este aporte reemplaza todos los subsidios estatales actuales en dinero efectivo.”*⁹⁶

Sin embargo la propuesta no prosperó y solo logró reunir 507 patrocinios.

Por otra parte, la Red Chilena de Ingreso Básico, una variante nacional del BIEN (organización que mencioné en el capítulo anterior) propuso dentro de este mismo mecanismo la iniciativa N° 18.666 denominada “Derecho a un mínimo vital. Por la constitucionalización de una Renta Básica Universal” que, haciendo eco de las diversas dificultades que viven los trabajadores como los niveles de desempleo, la informalidad laboral y los bajos ingresos propone como articulado era: *“El Estado reconoce el derecho a un mínimo vital.*

El Estado deberá destinar una cantidad de dinero suficiente para la preservación de los sistemas de servicios y prestaciones sociales dentro de la Ley de Presupuestos.

El Estado asegurará la mantención de un sistema que proporcione a cada habitante de la República una transferencia monetaria, periódica, individual, incondicional e imprescriptible. La ley que regule este sistema establecerá la organización y la implementación de una renta básica universal.

Y como artículo transitorio el que sigue: *“Artículo transitorio: El gobierno deberá enviar un proyecto de ley para impulsar el debate público sobre una renta básica universal, dentro de*

⁹⁶ “Iniciativa Popular de Norma: Renta Básica Universal para una Chile digno”, Plataforma digital de participación popular, obtenido de: https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=4774, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 18:30 Hrs.

los primeros 2 años contados desde la entrada en vigor de la presente constitución. Este proyecto creará una Comisión Nacional de Renta Básica, la que tendrá entre sus funciones asesorar al gobierno en la implementación progresiva de este sistema.”⁹⁷

Esta propuesta tampoco prosperó al reunir tan solo 413 patrocinios, pero profundiza un poco más sobre cómo se debería abordar de manera jurídica el reconocimiento de este derecho y a la vez plasmar jurídicamente la RBU.

Así, nos encontramos con que una manera de proceder correctamente sería destinar cierta cantidad de dinero para su implementación en la Ley de Presupuestos, la consagración constitucional de un sistema que garantice las características de la RBU y dejar entregada la organización e implementación a una ley ordinaria cuyo proyecto de ley debe ser enviado en un lapso de dos años desde que entre en vigencia la nueva constitución (de aprobarse), creando por medio de esta una comisión que tendría como funciones asesorar en la implementación progresiva del sistema.

Aun cuando no prosperaron ninguna de las dos iniciativas, la Convención constitucional fue asesorada en esta materia y la Red Chilena de Ingreso Básico Universal tuvo su presentación ante la Comisión de Derechos Fundamentales en diciembre del año pasado, por tanto quedamos a la espera de si una norma que la considere llegue a prosperar en el pleno de la constitución y formar parte del proyecto de nueva constitución que se está realizando.

⁹⁷ “Iniciativa Popular de Norma: Derecho a un mínimo vital. Por la constitucionalización de una Renta Básica Universal”, Plataforma digital de participación popular, obtenido de: https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=18666, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 18:31 Hrs.

3.2.2- La Ley de Renta Básica Universal

Sin perjuicio de lo anterior, creo que una propuesta sensata sería abordar en primera instancia este instrumento como un proyecto de ley que contribuya al debate informado y al análisis pormenorizado de las condiciones económicas de nuestro país. La idea de garantizar el nivel de vida digno mediante esta herramienta suena maravillosa y generaría mucha expectativa pero no podemos buscar el desfinanciamiento total del resto de políticas públicas y del Estado en sí para financiar esta medida; como reza el refrán popular “se estaría desvistiendo a un santo para vestir a otro”.

Creo que el proyecto de ley que promueva esta política pública debe considerar el establecimiento de una RBU compuesta de dos partes: un monto correspondiente a un piso mínimo inderogable, que no pueda disminuir y que vaya aumentando progresivamente hasta alcanzar el umbral de la pobreza; la otra parte correspondiente a un monto variable que se vaya actualizando en virtud de las circunstancias económicas del momento y que pueda aumentar y disminuir en base a distintos factores calificados por el ente a cargo en conjunto con las autoridades correspondientes. La sumatoria de ambos montos (el fijo y el variable) compondrían la RBU.

De esta manera se desestima la discusión de qué ocurriría en situaciones de crisis económica, ya que la idea no es disminuir la RBU a un monto ínfimo y luego aumentarla cada cierto tiempo bajo pretexto de la situación económica o de los caprichos de un gobierno en

particular, pero siempre teniendo en cuenta este piso mínimo inderogable que daría certidumbre y sería el contenido esencial de la RBU.

Lo segundo es que la RBU no implicaría la desaparición de todo el aparato social, sino que viene a complementarlo. Por esta razón debe estar destinada a los mayores de 18 años, así deja un margen de acción para complementarse con el resto de las políticas sociales especialmente diseñadas para la infancia y los menores de edad.

Se hace necesario en un proyecto de ley de RBU la creación de una comisión especial que analice la progresividad de los montos a entregar, como también la manera en que se hará llegar esta transferencia a sus destinatarios. Respecto de este último punto, se podría considerar la transferencia directa por medio de una cuenta especialmente dedicada a esto, permitiendo la posibilidad de ahorrar o de conservar el dinero.

4.- Conclusiones del capítulo

A partir de la crisis económica actual se puede deducir que las transferencias directas de dinero al grueso de la población en Chile se han convertido en una solución que despierta cierto apoyo por parte de la ciudadanía, que las ve como una manera de paliar los gastos básicos en que incurre el chileno promedio.

Esto no solo obedece a las características del momento, sino que también a un cierto inconformismo con las ayudas focalizadas de las que hablamos en los capítulos anteriores. Por tal motivo, este es el ambiente propicio para instalar el debate de una RBU en nuestro país, que sea de carácter informado, técnico y con altura de miras.

Es sabido que la gran problemática es más que nada su implementación, un problema que no solo ocurre en nuestro país (como dejé de manifiesto en el capítulo anterior). Por ese motivo, la discusión acerca de su implementación debe ser prolija en el sentido de que no se elimine ni se altere de forma sustancial todo lo conseguido en los últimos treinta años.

¿Se puede complementar con otra clase de ayudas? Si ¿se puede implementar de manera gradual? Si ¿existen las condiciones para implementarla? Podríamos decir que si Chile retoma su senda de crecimiento que venía construyendo durante la década pasada, fácilmente podría implementarse tomando todos los resguardos necesarios, por tanto el mayor desafío en estos momentos es alcanzar la estabilidad económica pre pandemia para solventar todos aquellos programas que van en directa relación con una mejor calidad de vida y como no, transitar de un sistema de ayuda focalizado a uno de carácter universal.

Más que la oportunidad de implementar un tipo de política social como cualquiera otra, es la oportunidad para que se ponga de manifiesto la importancia del sistema de ayuda social en nuestro país y trabajemos todos juntos en la eliminación de la pobreza estructural y de la desigualdad de manera contributiva, solidaria y responsable, tomando nosotros las riendas en reemplazo del mercado y creando un sistema que asegure a cada uno de nosotros un mínimo que permita alcanzar el ansiado nivel de vida digno.

BIBLIOGRAFIA

1.- Listado bibliográfico

- Andrade, Carlos; La reforma constitucional del año 1989 al inciso 2° del artículo 5° de la Constitución: Sentido y alcance de la reforma. Doctrina y jurisprudencia, “*Revista Ius et Praxis*”, 2003, N°9 (1), 375-401, obtenido de: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122003000100019>, fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:50 Hrs.
- Arango, Rodolfo, “*El concepto de derechos sociales fundamentales*”, Editorial Legis, Bogotá, 2005.
- Banerjee, Abhijiy V.; Duflo, Esther, *Buena economía para tiempos difíciles (Good Economics for Hard Times)*, Sello editorial Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, Madrid, 2021. 1° ed. Actualizada.
- Barragué, Borja; Arroyo, Luis; Fernández, María Celia; “La justificación de la renta básica universal desde la filosofía política y el derecho”, “*Revista Diecisiete*”, 2019, N°1, pp. 81-94.
- Bassets, Marc; “Thomas Piketty: Propongo un impuesto que permita dar a todo el mundo 120.000 euros a los 25 años”, *El País*, 23 de Noviembre de 2019, disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/11/22/ideas/1574426613_189002.html, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 13:00 Hrs.

- Bregman, Rutger, *Utopía para realistas (Utopía for Realists)*, Editorial Salamandra, 2017, 1º edición en libro electrónico.
- Cárdenas, Rodrigo; “Las cifras de un año de la Ley de Protección del Empleo”, *Diario La Tercera*, 03 de Abril de 2021, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/las-cifras-de-un-ano-de-la-ley-de-proteccion-del-empleo/WM4T5WZMLBDVPPFP4FVH4BP364/>, fecha y hora de consulta: 23 de febrero de 2022, 16:00 Hrs.
- Claro, Hernán; “Las razones que explican el aumento de tomas en Chile”, *Medio digital “El Dinamo”*, 21 de Abril de 2021, disponible en: <https://www.eldinamo.cl/pais/Las-razones-que-explican-el-aumento-de-tomas-en-Chile-20210421-0045.html>, fecha y hora de consulta: 1 de febrero de 2022, 19:47 Hrs.
- Dworkin, Ronald; *El dominio de la vida. Una discusión acerca del aborto, la eutanasia y la libertad individual*, Versión española de Ricardo Caracciolo y Víctor Ferreres (Universitat Pompeu Fabra), Editorial Ariel, España, 1998, 1º reimpresión, versión digital obtenida de <https://es.scribd.com/document/215066832/Dworkin-Ronald-El-Dominio-de-La-Vida>, fecha y hora de consulta, 20 de Enero de 2022, 13:00 Hrs.
- Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier, “El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *Serie Estudios estadísticos*, división de estadística y proyecciones económicas CEPAL, 2001, N°7, p. 1 -54.
- Figueroa, Rodolfo, “Concepto de derecho a la vida”, *Revista Ius Et Praxis*, 2008, año 14, N°1, p. 261-300.
- Gálvez, Roberto; “Déficit habitacional afecta a 500 mil familias y gobierno aumentará en un 34% entrega de subsidios”, *La Tercera*, 23 de Mayo de 2021, disponible en: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/deficit-habitacional->

[afecta-a-500-mil-familias-y-gobierno-aumentara-en-un-34-entrega-de-subsidios/XZFXMKVEBRGQNPVLXOFLNQGHCQ/](#), fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:01 Hrs.

- Gorjón, Lucía, “Renta básica universal y renta mínima: ¿soluciones para el futuro?”, *Revista de Economía ICE (Información Comercial Española)*, 2019, N° 911, p. 93-110
- Guerrero, Francisca; “CEPAL: Pobreza en Chile subió a 14,2% en 2020 por pandemia, pero sigue como la segunda menor de la región”, *Diario La Tercera*, 27 de Enero de 2022, disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/cepal-pobreza-en-chile-subio-a-142-en-2020-por-pandemia-pero-sigue-como-la-segunda-menor-de-la-region/EOIBGDZ2DZGINNAFWCCMMAINIU/>, fecha y hora de consulta: 3 de febrero de 2022, 13:00 Hrs.
- Gutiérrez-Solar, Beatriz; “El debate sobre la renta básica universal fuera de España: experiencias comparadas”, *Revista Iberoamericana de relaciones laborales*, 2020, Vol. 38, p. 88-101.
- Larrú, José María; “Justicia social, salario justo y renta básica universal: Una discusión en torno a las aportaciones del pensamiento social cristiano”, *Journal of international relations*, 2021, N° 21, p. 125-149
- Maturana, Fabian; “Economistas profundizan críticas al financiamiento y el diseño de la PGU”, *Diario Financiero*, 20 de Enero de 2022, disponible en: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/economistas-profundizan-criticas-al-financiamiento-y-el-diseno-de-la-pgu/2022-01-20/075859.html>, fecha y hora de consulta: 23 de febrero de 2022, 16:00 Hrs.
- Mayorga, Roberto, *Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales*, Editorial jurídica de Chile, Santiago, 1990, 2° ed.

- Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales, tomo 1*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed.
- Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales, tomo 2*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed.
- Nogueira, Humberto, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales, tomo 3*, Editorial Librotecnia, Santiago, 2018, 3° ed.
- Raventós, Daniel; “Renta Básica Universal: Garantizar la existencia ciudadana”, *Perfiles Económicos*, 2021, N°11, p. 107-110.
- Rivas, Claudia; “El proyecto de Renta Básica Universal con que la oposición se adelantó al gobierno”, *Diario Financiero*, 3 de Mayo de 2021, disponible en: https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/politica/el-proyecto-de-renta-basica-universal-con-que-la-oposicion-se-adelanto/2021-05_03/113855.html, fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 20:01 Hrs.
- Soriano, Ramón; La renta básica. Críticas y réplicas, “*Revista Internacional De Pensamiento Político*”, 2021, N°15, 13–22. Obtenido de: <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5590>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 13:24 Hrs.
- Stiglitz, Joseph E.; *Capitalismo progresista (People, Power and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent)*, Sello editorial Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, Colombia, 2021, 1° ed. Actualizada.
- Suazo, Camilo; “La mayor cantidad de campamentos en 25 años: la cruda realidad del déficit habitacional en Chile”, *Radio Biobío*, 27 de Febrero de 2022, disponible en: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2022/02/27/600-mil-familias-sin-hogar-digno-la-cruda->

[e-historica-realidad-del-deficit-habitacional-en-chile.shtml](#), fecha y hora de consulta: 06 de Marzo de 2022, 20:00 Hrs.´

- Tena, Alberto; La Renta Básica Universal basada en la evidencia, “*Política y Sociedad*”, 2018, N° 55 (3) p. 853-854
- Valenzuela, Ximena; “Municipio ayudará a familia con mal de Diógenes”, *Diario Concepción*, 15 de Mayo de 2018, disponible en: <https://www.diarioconcepcion.cl/ciudad/2018/05/15/municipio-ayudara-a-familia-con-mal-de-diogenes.html>, fecha y hora de consulta: 06 de febrero de 2022, 19:42 Hrs.
- Weidenslauder, Christine; Álvarez, Paola; “Renta Básica Universal. Antecedentes doctrinarios y experiencia extranjera”, *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile / BCN*, Agosto de 2019, disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27598/2/BCN_Renta_universal_3.pdf, fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 21:00 Hrs.

Sin autor

- Bolsa de Valores de El Salvador; Glosario, disponible en: <https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/centro-de-informacion/educacion-bursatil/glosario/necesidad#:~:text=Definition-.Necesidad%3A,vida%20cuya%20provisi%C3%B3n%20causa%20satisfacci%C3%B3n.>, fecha y hora de consulta: 20 de Febrero de 2022. 23:16 Hrs.
- “Chile: gasto social del gobierno central, por funciones, 2000-2019 (En porcentajes del PIB)”, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, Observatorio social, CEPAL, obtenido de: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/chile>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.
- “Cutting out the middle men” (“Eliminando a los intermediarios”), *The Economist*, 6 de Noviembre de 2010, disponible en:

<https://www.economist.com/britain/2010/11/04/cutting-out-the-middle-men>, fecha y hora de consulta: 28 de Febrero de 2022, 18: 59 Hrs.

- Definición de Gasto Social, Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe, Observatorio social, CEPAL, obtenido de: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-social>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.
- Diario Uchile; “Cónclave de la oposición culmina con acuerdo para avanzar en una Renta Básica Universal”, *Diario Uchile*, 8 de Mayo de 2021, disponible en: <https://radio.uchile.cl/2021/05/08/conclave-de-la-oposicion-culmina-con-acuerdo-para-avanzar-en-una-renta-basica-universal/>, fecha y hora de consulta: 19 de Febrero de 2022, 20:02 Hrs.
- “¿En qué gasta el Estado? – Por área de gasto 2020”, Fundación Observatorio Fiscal, obtenido de: <https://observatoriofiscal.cl/Informate/Repo/En-que-gasta-el-Estado-por-area-de-gasto>, fecha y hora de consulta, 01 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.
- “Experto asegura que Chile pierde \$8.000 Millones al año por no contar con Royalty Minero”, Foro para un Desarrollo Justo y Sostenible, obtenido de: <https://desarrollojustosostenible.cl/experto-asegura-que-chile-pierde-us8-000-millones-al-ano-por-no-contar-con-royalty-minero/>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, a las 13:02 Hrs.
- “Gasto público social”, OCDE, obtenido de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/gasto-publico-social-ocde.htm>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, a las 12:00 Hrs.
- “Here are the 5 Characteristics of Basic Income”, Basic Income Earth Network (BIEN), obtenido de: <https://basicincome.org/about-basic-income/>, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 11:54 Hrs.

- Página web del Proyecto de Ley de Presupuestos del año 2021, “Presupuesto del Trabajo”, obtenido de: <https://www.gob.cl/presupuesto2021/#:~:text=El%20Presupuesto%20del%20a%C3%B1o%202021,9%25%20en%20la%20inversi%C3%B3n%20p%C3%ABlica>, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022 a las 11:30 Hrs.
- “Iniciativa Popular de Norma: Renta Básica Universal para una Chile digno”, Plataforma digital de participación popular, obtenido de: https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=4774, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 18:30 Hrs.
- “Iniciativa Popular de Norma: Derecho a un mínimo vital. Por la constitucionalización de una Renta Básica Universal”, Plataforma digital de participación popular, obtenido de: https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=18666, fecha y hora de consulta: 01 de Marzo de 2022, 18:31 Hrs.
- “Objetivos de desarrollo sostenible”, Organización de las Naciones Unidas, obtenido de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>, fecha y hora de consulta: 07 de Marzo de 2022, 17:00 Hrs.
- Reuters; “Suiza rechaza el plan de renta básica garantizada para todos”, *El País*, 6 de Junio de 2016, disponible en: https://elpais.com/economia/2016/06/05/actualidad/1465139031_423489.html, fecha y hora: 07 de Marzo de 2022, 11:30 Hrs.

2.- Listado de legislación

- Declaración de Quito, Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, 1998, preámbulo.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Ley N° 18.825, que introduce reformas a la Constitución Política de la República
- Ley N° 18.989, Crea el Ministerio de Planificación y Cooperación, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).
- Decreto N° 227 de 1994, Crea el Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Ley N° 19.949, Crea el sistema de protección social “Chile Solidario”.
- Decreto N° 235 del 14 de marzo de 2005.
- Ley N° 20.128, sobre responsabilidad fiscal
- Ley N° 20.379, Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social.
- Ley N° 20.530, Crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Ley N° 20.595, Crea el Ingreso Ético Familiar y el subsidio al empleo de la mujer.
- Ley N° 20.326, Otorga bono extraordinario y de cargo fiscal para las familias de menores ingresos.
- Ley N° 20.428, Otorga bono extraordinario y de cargo fiscal para las familias de menores ingresos.
- Ley N° 20.743, Crea el Aporte Familiar Permanente.
- Ley N° 20.506, Crea Bono Bodas de Oro.
- D.S. 49 del año 2011, Crea el Fondo Solidario de Elección de Vivienda.
- D.S. 1 del año 2011, Crea Subsidio para familias de sectores medios.
- D.S. 19 del año 2016, Crea el Programa de Integración Social y Territorial.
- D.S. 52 del año 2013, Crea el Subsidio de arriendo de vivienda.
- Proyecto de ley sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional (2022)

- Ley N° 21.230, Crea el Ingreso Familiar de Emergencia.
- Ley N° 21.252, Crea el bono a la clase media y el préstamo solidario 2020.
- Ley N° 21.323, Crea el bono a la clase media y el préstamo solidario 2021.
- Ley N° 21.227, De protección al empleo.
- Ley N° 21.249, relativa al prorrateo y pago de deudas de servicios básicos como agua, electricidad y gas.
- Ley N° 21.423, regula el prorrateo y pago de deudas de servicios básicos como agua y electricidad.
- Ley N° 21.288, Crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19.
- Ley N° 21.419, Crea la Pensión Garantizada Universal.
- Constitución del Estado de Alaska, Art. 9, sección 15, Del Fondo Permanente de Alaska (Estados Unidos).
- Ley 14/2017, Crea la Renta garantizada de ciudadanía (España).
- Ley N° 10.835, Crea renta mínima, 2004 (Brasil).

3.- **Listado de jurisprudencia**

- Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2001, caso catalíticos, ROL N°325, considerando 46.
- Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2008, Rol N° 976, considerando vigesimotercero.

- Tribunal Constitucional, 28 de octubre de 2003, Rol N° 389, considerando diecisiete.
- Tribunal Constitucional, 25 de agosto de 2015, Rol N° 2747-14-INA, considerando undécimo.
- Tribunal Constitucional, 26 de junio de 2008, Rol N° 976, considerando vigesimosexto.