

El contrato social en Chile: rigidez formal y fluidez social, nuestra trampa del ingreso medio

The social contract in Chile: Formal rigidity and social fluidity, our middle-income trap

Guillermo Larraín*

FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
UNIVERSIDAD DE CHILE

RESUMEN

En Chile el contrato social ha estado sometido a un enorme stress en los últimos años. En los hechos, llevamos una década discutiendo las reglas formales del juego en una sociedad democrática. Naturalmente ello ha tenido un impacto significativo sobre la actividad económica: menor crecimiento de la economía, de las oportunidades de empleo, de recaudación tributaria y expansión de los derechos sociales. El objetivo de este artículo es discutir eso a la luz de la teoría del contrato social, de una perspectiva histórica y del análisis de algunos ejemplos.

Palabras clave: contrato social, instituciones formales, instituciones informales, reformas, bienestar

ABSTRACT

In Chile, the social contract has been under enormous stress in recent years. In fact, we have been discussing the formal rules of the game in a democratic society for a decade. Naturally, this has had a significant impact on economic activity: lower growth of the economy, employment opportunities, tax collection and expansion of social rights. The aim of this article is to discuss this in the light of the social contract theory, a historical perspective and the analysis of some examples.

Keywords: social contract, formal institutions, informal institutions, reforms, welfare

* glarrain@fen.uchile.cl

1. INTRODUCCIÓN

En 2019 Chile vivió uno de los episodios de crisis social y política más grave que se tenga recuerdo, no solo en el país sino a nivel internacional. Eventos de explosión social los hay de tanto en tanto a nivel internacional. En Estados Unidos fueron famosos los de Los Ángeles en 1992, en Inglaterra los de Londres en 2011, en Francia los *gilets jaunes* en 2018. A esos se pueden mencionar, en América latina, los de Ecuador en 2019 y luego Perú en 2021 que terminaron con la caída del gobierno. Numerosos observadores hoy ven con frecuencia crisis en los contratos sociales en muchos países. Por ejemplo, solo durante noviembre de 2023 algunos de los principales diarios del mundo han titulado cosas como “The United Kingdom’s political constitution is under severe strain” (The Economist) o “The breakdown of China’s Social Contract” (Financial Times).

En Chile el contrato social ha estado sometido a un enorme stress en los últimos años. En 2005 se produjo una reformulación importante de la Constitución heredada desde la dictadura, pero ello no logró mitigar la demanda por cambios a la Constitución. Ya en las elecciones de 2010 las reformas a la constitución eran parte importante de las plataformas electorales. En 2014 se inició un primer proceso constituyente que culminó con una propuesta de reforma constitucional en 2017. En 2019 fue el estallido social que detonó el inicio de otro proceso constituyente esta vez por la vía de una Convención Constitucional (Larraín, Negretto y Voigt, 2023). El fracaso de ese proceso, cuya propuesta de Constitución fue rechazada por el 62% de los chilenos, dio origen a un tercer proceso constituyente por la vía de un borrador elaborado por una Comisión de Expertos seguida por el debate de un Consejo Constitucional. Su propuesta será plebiscitada en diciembre de 2023. En los hechos, llevamos una década discutiendo las reglas formales del juego en una sociedad democrática. Naturalmente ello ha tenido un impacto significativo sobre la actividad económica: menor crecimiento de la economía, de las oportunidades de empleo, de recaudación tributaria y expansión de los derechos sociales.

¿Qué le pasa al contrato social chileno? El objetivo de este artículo es discutir eso a la luz de la teoría del contrato social, de una perspectiva histórica y del análisis de algunos ejemplos.

2. CONCEPTOS

Lo interesante, pero a la vez difícil de escribir sobre el contrato social es que es un fenómeno complejo porque, a diferencia de lo que piensan algunos, no es la constitución. O sea, la contiene, pero la excede. ¿Qué puede exceder la constitución si esta es la mayor de todas las leyes?

2.1. INSTITUCIONES FORMALES E INFORMALES

Las leyes son instituciones formales, actos más o menos racionales diseñados siguiendo un procedimiento preestablecido y que buscan un objetivo preciso. Así, en 1855 Andrés Bello ya definió en el código civil chileno que una Ley es una “declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. Una institución formal como la ley o la Constitución pretende algo explícito: manda, prohíbe o permite.

Esta es en realidad una característica básica de toda institución: moldea o restringe el comportamiento humano. El punto es que hay otras facetas de la vida humana que cumplen ese rol. Hay costumbres, creencias o normas que producen el mismo efecto de restringir comportamientos, lo que pasa es que no están escritas en un papel ni generan que el Estado use su capacidad coercitiva para hacerlas cumplir. A ellas, a lo que excede a la ley, es lo que economistas como Douglass North denominaron *instituciones informales*. Estas usualmente preexisten a la ley porque la ley es la representación exterior de nuestras creencias (North 2005). Esas creencias tienen muchas fuentes siendo las principales de tipo religioso, cultural, histórico o político.

Ostrom (2005) definió las instituciones como la forma en que “los humanos organizan todas las formas de interacción repetitivas y estructuradas”. Ello por supuesto incluye las leyes, pero va más allá porque muchas formas de organización son informales. Bicchieri

(2004) señala que estas reglas informales incluyen normas sociales de distinto tipo y origen y que al analizarlas ellas son la forma como “habla la sociedad, la encarnación de sus valores y deseos colectivos, las prácticas comunes que mantienen unidos a los grupos humanos”. Por ejemplo, al momento de cantar la canción nacional hay cosas aceptadas, como mantener silencio, pero otras que se consideran una falta de respeto, como comer una empanada. Si usted va al teatro, es mal visto que hable por teléfono.

La violación de cualquier norma conlleva una forma de sanción. En el caso de la violación de una norma de tránsito, como pasar con luz roja, hay un parte. Si usted se come un sándwich mientras se canta la canción nacional o habla con su mejor amigo en el teatro habrá alguna forma de sanción social. La existencia planificada o espontánea de esa sanción refuerza el carácter de la norma. Si nadie le dice nada cuando usted habla por teléfono en el teatro o en un concierto de música clásica, todos entenderán que se puede hacer. La sanción a la violación de una norma es parte esencial de la existencia de la norma misma. Bicchieri señala que, por su naturaleza, las normas sociales están soportadas por expectativas autocumplidas. Usted supone que si habla por teléfono en el teatro o un concierto habrá una sanción social. Esa expectativa lo hace cumplir la norma no escrita.

Toda institución, formal o informal, tiene otra característica señalada por Ostrom: definen “las oportunidades y restricciones que los individuos enfrentan en una circunstancia determinada, la información que obtienen, los beneficios que reciben o de los que son excluidos y cómo ellos razonan” una determinada situación. La existencia o ausencia de reglas que estructuran una situación es por lo tanto crítico para entender cómo funciona una sociedad. Si la gente piensa que un grupo suficientemente grande de personas apoya una determinada norma, es probable que la cumplan ellos también.

2.2. CONTRATO SOCIAL

Las definiciones de contrato social vienen en su mayoría desde la

filosofía política. Una muy utilizada proviene de Rousseau (1762) que dice que el contrato social es uno en que “cada uno entregándose a todos, no se entrega a nadie; y dado que no hay un asociado sobre el cual no adquirimos los mismos derechos que le concedemos sobre nosotros mismos, ganamos el equivalente de todo lo que perdemos y más poder para preservar lo que tenemos”. Esta es una definición interesante porque involucra conceptos que reaparecerían 240 años después bajo la forma de la teoría de juegos. En efecto, esa definición de contrato social plantea una lógica colectiva, pero a partir de incentivos individuales¹.

En efecto, Binmore (1994) plantea que la forma de entender el contrato social es como un equilibrio en la teoría de juegos. La idea del equilibrio también es antigua, tal como lo atesta el siguiente texto de David Hume que señala que la motivación dada por “el interés se ha hecho común a todos nuestros semejantes, (lo que) nos da confianza en la futura regularidad de su conducta. Es sólo en la expectativa de esto, que se fundan nuestra moderación y abstinencia”. Sin esta expectativa, según Hume, la sociedad se convierte en caos.

Esto lleva a Binmore a plantear que las reglas del juego son esas instituciones formales e informales cuyo rol es facilitarnos la elección entre una multitud de equilibrios posibles. Las instituciones permiten que podamos conocer las “funciones de reacción” de los miembros de la sociedad. Cuando las consecuencias de nuestras decisiones de acción son ratificadas en la práctica, cuando nuestras expectativas son cumplidas, entonces podemos decir que las reglas del juego, es decir, las instituciones formales e informales que moldean nuestro actuar, son adecuadas en el sentido que permiten la existencia de un equilibrio. La sociedad está estable.

De esta forma, siguiendo a Binmore, el concepto de contrato social que vamos a usar en este artículo es uno en que los individuos aceptan someterse a un conjunto de reglas formales e informales porque de ellas obtienen un flujo de derechos y adquieren obligaciones recíprocas que les satisface.

2.3. ESTABILIDAD DEL CONTRATO SOCIAL

En Larraín (2023) se exploran las condiciones de estabilidad de un contrato social definido de esta forma de lo que se deducen dos condiciones. Una primera es un principio de suficiencia, es decir, que desde la perspectiva del individuo el flujo de derechos que da el contrato social sea superior al flujo de obligaciones, que es lo mismo que señalaba el pasaje de Rousseau más arriba. La segunda condición es un principio de justicia, es decir, que las ganancias netas que se obtengan de la pertenencia a un contrato social sean razonablemente distintas. En dicho ensayo se analiza la estabilidad del contrato social a la luz de cinco problemas: distribución de ganancias asociadas al funcionamiento del mercado en el contrato social (distribución del ingreso en lenguaje más tradicional, lo que implica analizar medidas pre y post distributivas en el sentido de Rodrik y Stantcheva (2023)), satisfacción de ganancias asociadas a mecanismos distintos del mercado (ej. derechos sociales o seguridad), distribución de obligaciones de participar en el contrato social (ej. carga tributaria, cumplimiento de la ley), segregación y discriminación que impiden que se materialicen las ganancias previas.

De la discusión anterior surge una idea inquietante: la estabilidad del contrato social está en permanente riesgo. En parte, ello es porque son demasiadas las variables que pueden afectar el cálculo que los ciudadanos hacen de la conveniencia o no de pertenecer al contrato social. Uno debe suponer que cuando dicho cálculo no da positivo, las razones para presionar por el cambio crecen.

El riesgo de inestabilidad del contrato social en parte también existe porque la forma de canalizar el descontento está en una crisis profunda. Habitualmente la forma de canalizar la presión por reformar el contrato social era a través de los partidos políticos. Los partidos eran un mecanismo que facilitaba enormemente dos cosas: el acceso a información y la acción colectiva. Ambos elementos usualmente daban a los partidos un protagonismo importante a la hora de presionar por reformas al contrato social. No solo eso, los gobiernos usualmente tenían pocos interlocutores con quienes negociar esas reformas. La cantidad limitada de contrapartes facilitaba

que las reformas se pudieran canalizar por la vía institucional.

Sin embargo, las redes sociales y las tecnologías de información han cambiado globalmente estos tres aspectos. Hoy el acceso a información no tiene límites, por lo que la intermediación de información que antes hacían los partidos ya no es necesaria. Por otro lado, los costos de la acción colectiva han caído significativamente y mecanismos de coordinación han mejorado. Es decir, los partidos tienen dificultad para canalizar las necesidades de reforma. Finalmente, al desaparecer el rol intermediador de los partidos y ser reemplazados parcialmente al menos por una infinidad de organizaciones independientes que tienen objetivos específicos por los que quejarse, la capacidad de los gobiernos de canalizar las necesidades de reforma del componente formal del contrato social se dificulta enormemente. La estabilidad del contrato social hoy está en riesgo desde fuentes menos predecibles que en el pasado.

2.4. LA LEALTAD AL CONTRATO SOCIAL Y LAS MANERAS DE SU REFORMA

El que un contrato social requiera reformas no es sinónimo de una potencial fuente de inestabilidad. Precisemos que cuando hablamos de reformas al contrato social nos referimos a las reformas a los componentes *formales* del contrato social, es decir a las leyes y la Constitución. Las instituciones informales, aun cuando puedan ser influenciadas por las leyes – como por ejemplo lo fue la tolerancia a la igualdad de derechos de hijos nacidos fuera del matrimonio después de la ley que así lo estipuló – son más frecuentemente autónomas de las reformas a las instituciones formales.

La lealtad al contrato social no es sinónimo de ausencia de demandas de cambio a las instituciones formales. La lealtad la entendemos como el *uso de los mecanismos de reforma establecidos en esas mismas instituciones formales*. La pregunta es cómo hacer para que haya lealtad al contrato social y prevenir que se usen mecanismos de reforma *por afuera del contrato social*. Dicho de otra forma, la estabilidad del contrato social depende de cómo se resuelva el conflicto entre instituciones formales que no coinciden con las informales. Si quienes están liderando el conflicto optan por usar los

mecanismos internos de reforma a las instituciones formales, estarán siendo leales. Las fuentes de inestabilidad por lo tanto se refieren a los intentos de reforma por vías distintas que las formalmente aceptadas.

Por la naturaleza de las instituciones, si las expectativas de cambio a las instituciones formales no se materializan o no son lo suficientemente profundos es más probable que se usen mecanismos extrainstitucionales para corregir las instituciones formales. Desde esta perspectiva para que se evite el escenario de deslealtad al contrato social, las reformas a las instituciones formales deben ser oportunas y suficientes.

Esto implica que una condición necesaria para la estabilidad del contrato social es la capacidad de adaptación de las instituciones formales, es decir, las leyes y la Constitución. Esto es en parte un problema de los tipos de leyes que un país tenga, de los quórum para reformar leyes y Constitución, del rol de revisión preventiva del Tribunal Constitucional y del régimen político imperante.

3. LA ERA NEOLIBERAL EN CHILE EXISTIÓ

Entendamos por neoliberalismo aquella doctrina que consiste en otorgar a “lo económico” una prevalencia respecto de otras dimensiones de la vida en sociedad, en particular respecto de “lo político” y “lo social”. Esa prevalencia se manifiesta en una mirada de la libertad anclada fuertemente en las necesidades de la economía, por ejemplo, respecto del nivel de los impuestos, las regulaciones estatales y la flexibilidad laboral, así como en una preferencia marcada por generar mercados incluso ahí donde espontáneamente no los hay como, por ejemplo, en la seguridad social.

Los datos muestran que en los años noventa esta forma de entender el desarrollo tuvo aceptación en la sociedad chilena. Por un lado, en términos económicos fue exitoso como lo muestra la muy alta tasa de crecimiento de la década comparada con toda la historia previa. Ese crecimiento estuvo fuertemente marcado por ganancias extraordinarias en la productividad. Según reportaba el primer comité consultivo de producto potencial en 2002, la PTF pasó de

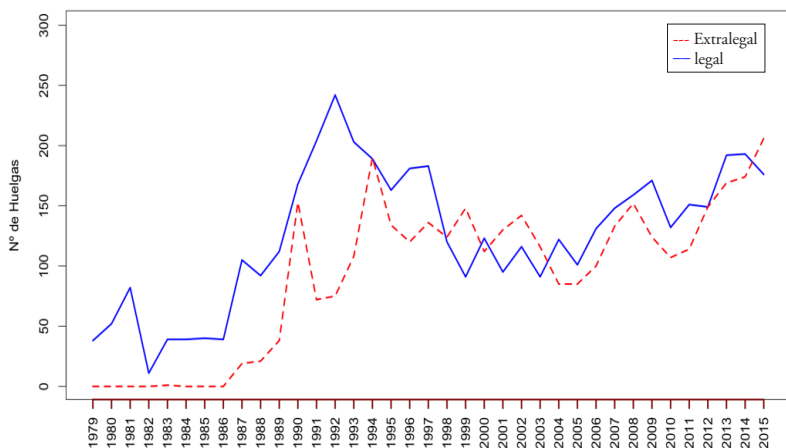
un nivel de 84,3% en 1990 a un peak de 100,8% en 1997 antes de la crisis asiática. Junto con ello, los incrementos salariales amplificado por la fuerte creación de empleo transfirieron masivamente a la población en Chile niveles de bienestar que no tenían parangón histórico. La política social acompañó ese proceso extendiendo las ganancias de bienestar a quienes estaban al margen de los polos más fuertes de desarrollo. Así, mientras el salario mínimo creció significativamente más fuerte que los salarios medios, el gasto social se incrementó desde un 12,9% del PIB en 1990 a un 16,6% del PIB en 1999. El componente que más creció fue educación con el gasto público que pasó de un 2,5% del PIB en 1990 a un 4,0% en 1999. A ello hay que agregar la fuerte expansión de la matrícula escolar (y universitaria) que acompañó a lo que entonces se entendió como un gran logro que fue la Ley de Financiamiento Compartido en 1993.

En los años noventa Chile tenía sintonía con el tipo de desarrollo en curso y por lo tanto el contrato social no tenía amenazas. Una forma de justificar esta aseveración es ver qué pasaba en los contornos del contrato social, es decir, allí donde puede existir conflicto entre las instituciones formales e informales. Dicho conflicto se puede manifestar de diversas maneras. Una es a través del voto. Si bien durante los noventa e inicios de los dos mil había una decreciente tasa de participación en las elecciones, el voto a favor de la Concertación era sólido y solo fue amenazado en 2000 por la derecha, no por la izquierda. Mas interesante es ver qué pasaba en la sociedad misma.

Rosanvallón (2006) acuñó el término de *contrademocracia* que plantea que no hay que confundir la menor participación en las elecciones con apatía política, un repliegue sobre la esfera privada ni declinación de la ciudadanía. Por el contrario, lo que él apreciaba en Francia, pero que en las décadas últimas se aplica muy bien al caso chileno, es que hay una mutación hacia formas de participación inorgánicas que tienden a ser caóticas en el sentido que no tienen una organización formal: huelgas, manifestaciones, firmas de petitorios, y diversas formas de organización colectiva.

El siguiente gráfico muestra la evolución de una de esas variables, las huelgas legales y extralegales desde 1979 hasta 2015.

Gráfico 1: Número de huelgas 1979-2015 según legalidad



Fuente: Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social

Se puede apreciar que justo después de la recuperación de la democracia se produjo un peak de huelgas, lo que era esperable luego de una dictadura que no toleraba fácilmente las huelgas. Luego del peak sin embargo, hay una caída sistemática en las huelgas legales hasta 2005. Las huelgas extralegales tuvieron un peak poco después de las legales, en 1994, pero también se redujeron en los años siguientes. La conflictividad laboral, legalmente estructurada o no, se redujo después del retorno a la democracia hasta mediados de los años 2000.

Por su parte, el World Values Survey (olas de 1994, 1999, 2005 y 2010) muestran que el apoyo al sistema democrático era sostenidamente alto y las opiniones de que era un mal sistema decrecían sistemáticamente.

Se puede plantear que las ideas de Rosanvallon no se aplican a Chile hasta 2005. Había decreciente participación electoral y decreciente participación en formas inorgánicas de descontento. No hubo sustitución entre participación electoral y formas no electorales de expresión de descontento. Entre 1994 y 2005, mientras bajaba una, también bajaba la otra. Es en este sentido que planteamos que

esto se puede interpretar, en la lógica de Bicchieri de normas sociales como una forma de lenguaje, como una cierta conformidad con el modelo de desarrollo.

El cambio se produce a mediados de los años 2000. Hay cuatro hitos importantes que acumulativamente muestran limitaciones estructurales de ese modelo de desarrollo. Primero, en 2002 estalla el primer caso significativo de corrupción en los gobiernos democráticos, el llamado caso MOP-Gate. Segundo, en 2003 el fallido intento del gobierno del presidente Lagos de establecer un pilar solidario en el sistema de salud y que fue rechazado a la mayoría que en el senado tenía la derecha gracias a los senadores designados. Tercero, la reforma constitucional de 2005 que removió enclaves autoritarios, entre ellos los senadores designados, que desnivelaban artificialmente el juego político. Cuarto, en 2006 la primera oleada de movimientos sociales de gran escala que se denominó el “movimiento pingüino” de escolares.

En esta etapa, mientras se agudizaba la caída en la participación electoral, se comienzan a revertir de a poco los indicadores de falta de participación social. La tesis de la contrademocracia de Rosanvallon comienza a manifestarse en Chile desde 2006 en adelante y no pararía hasta el estallido social de 2019. En la tesis de Rosanvallon, la fuerza motriz detrás del activismo es la desconfianza. En el caso chileno uno podría decir que el creciente activismo desde 2006 fue acompañado de creciente desconfianza en las instituciones formales, tal como queda claro en el siguiente cuadro.

La sistemática caída en la confianza en instituciones formales en Chile

Confianza en:	1989-1993	1994-1998	1999-2004	2005-2009
Congreso	63,0%	38,0%	34,0%	24,0%
Gobierno	58,0%	52,0%	57,0%	46,0%
Partidos Políticos	50,2%	nd	nd	16,9%(*)
Funcionarios Públicos	49,0%	45,0%	39,0%	34,0%
Tribunales	45,0%	44,0%	28,0%	28,0%

Fuente: World Values Survey en cada ola. Suma de respuestas “A great deal” y “Quite a lot”

*: corresponde a 2010-2014

Esta interpretación de lo ocurrido en Chile en esos años da pie, al menos, para no descartar la hipótesis de que Chile entre 1990 y hasta mediados de los años dos mil vivió armónicamente con el modelo que hemos denominado “neoliberal”. La pregunta que responderemos ahora es qué pasó que Chile no fue capaz de revertir esa creciente desconfianza en las instituciones que finalmente terminó en tres procesos constituyentes distintos, en una crisis del contrato social.

4. LAS RIGIDECES DEL CONTRATO SOCIAL EN CHILE ASOCIADOS A LA CONSTITUCIÓN: TRES EJEMPLOS

En esta sección analizamos tres casos de rigideces del marco institucional formal que le impidió a Chile acomodar la fluidez de las instituciones informales. El telón de fondo que debemos considerar es el sistema electoral que rigió en Chile entre 1990 y 2015, el sistema binominal. En este sistema, cada distrito elige dos asientos. A menos que la lista más votada doble a la segunda, ambas obtienen un escaño. El incentivo es pertenecer a una de las dos coaliciones dominantes. En las configuraciones electorales más comunes, este sistema subsidió a la segunda lista más votada, ya que con solo un tercio de los votos esta lista podía obtener la mitad de los escaños. Según Boeninger (2008), este es el motivo por el cual fue impuesta en los últimos días de la dictadura. Un tipo más raro de subsidio podría tener lugar cuando la lista más votada doblara a la siguiente, en cuyo caso obtendría todos los escaños con poco más de 2/3 de la votación. Gamboa y Morales (2016) calculan una muy alta mala distribución (malapportion) de este sistema en comparación con otras alternativas.

4.4.1. EJEMPLO 1: RIGIDEZ DADA POR LEYES SUPRAMAYORITARIAS

Vimos que el componente formal de la institucionalidad debe tener capacidad de adaptación a los cambios en las instituciones informales como creencias, normas sociales, normas descriptivas o convenciones². El marco institucional chileno ha sido particularmente rígido para permitir esa adaptación. No nos referimos aquí a la

reforma de la constitución, sino a las leyes que debían permitir esa evolución.

El tipo más importante de ley supramayoritaria en Chile es la Ley Orgánica Constitucional. Este tipo de ley es un invento francés de la V República que pretenden señalar que algunas leyes tienen una importancia particular por lo que conviene tratarlas de un modo distinto. La forma cómo lo hacen en Francia es a través de un procedimiento más largo de discusión parlamentaria para evitar el oportunismo y un quorum de mayoría absoluta y no mayoría simple.

En Chile el procedimiento de una Ley orgánica es similar al de una ley simple, pero el quorum de aprobación es sustancialmente más alto, $4/7$ o 57,1%. En Chile ha habido más de 20 leyes de este tipo, todas las cuales se refieren a temas muy relevantes para la vida de las personas. Dicho de otro modo, el componente de instituciones formales cuyo quorum de reforma era supramayoritario incluía la Constitución, como es normal, más todas las leyes orgánicas. Entre estas estuvo la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de partidos políticos, concesiones mineras, organización de la administración pública, Congreso Nacional, Tribunal Constitucional, Banco Central y municipalidades entre otros.

Otro tipo de ley, similar a las francesas en el quorum requerido de reforma, son las leyes de quorum calificado, entre las cuales están la del Consejo Nacional de Televisión, la regulación del derecho a la seguridad social, de Estado empresario y endeudamiento público más allá del periodo presidencial. Por último, las leyes que interpreten preceptos constitucionales requieren $3/5$ de las cámaras.

Sin poner en duda que todas las materias señaladas son relevantes y quizá ameritan un tratamiento particular, el problema es que, en conjunto con el sistema binominal, su reforma se hacía extraordinariamente difícil pues salvo un breve periodo al inicio del segundo mandato de Michelle Bachelet, nunca un gobierno entre 1990 y 2015 tuvo $4/7$ de ambas cámaras. Esto le imprimía al sistema legislativo una inercia enorme y le daba, en general a la derecha, aunque no exclusivamente, un poder de veto que terminó

por deslegitimar a todo el sistema político. El caso que señalamos del AUGES y el fondo solidario es paradigmático en esta materia.

En 2015 el “telón de fondo” cambió porque se abolió el sistema electoral binominal. El desprestigio de ese sistema llegó a tal punto que en 2015 se acordó sustituirlo, pero la solución fue peor desde la perspectiva de la rigidez: al pasar a un sistema proporcional el sistema de partidos perdió aquello que le permitía armar dos coaliciones. El gobierno (cualquiera) hoy está más lejos que antes no solo de la mayoría simple, sino con mayor razón de cualquier supramayoría para cambiar el tipo de leyes que planteamos aquí. Desde 2015 el problema de la rigidez se agudizó y con ella la capacidad del sistema institucional para acompañar la evolución de las instituciones informales.

4.4.2. EJEMPLO 2: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Una segunda fuente de rigidez y descrédito ha sido el Tribunal Constitucional (TC). Hay tres problemas al menos con el TC. Primero, sus nombramientos. El rol de este Tribunal es interpretar la Constitución por lo que juega un rol esencial. Sus jueces debieran ser personas de las mayores calificaciones y sus opiniones generar respeto transversalmente. Aun cuando ha habido miembros del TC de gran calidad, el problema es que el nombramiento de los jueces está “binominalizado”. Al elegirse de pares, era muy tentador particularmente cuando el sistema binominal estaba vigente, que el Senado eligiera un representante de cada sector político. Lo que tendió a pasar es que pesaba más el apoyo que cada candidato tuviera en la bancada correspondiente – para lo cual lo esencial era la lealtad al partido – antes que la calidad técnica. Así el TC terminó dividido a mitades y con miembros que no eran necesariamente los de mayor prestigio. Hubo casos de aguda polémica en ciertos nombramientos. Muchas sentencias del TC eran en cierta forma predecibles dadas las mayorías imperantes. Esto contribuyó a reducir el prestigio del TC de zanjar disputas de interpretación de la constitución de manera ecuaníme.

Segundo, el rol preventivo. Además de servir de tribunal para zanjar conflictos constitucionales que ocurren en la sociedad, el TC chileno tiene la función de “control preventivo” de ciertas leyes. Ese control preventivo indujo, con las mayorías que correspondiera, a modificar textos legales alterando totalmente el sentido del debate democrático. En efecto, en otros países en los que existe control preventivo, las observaciones de constitucionalidad son devueltas al procedimiento democrático de manera que el Congreso corrigiera lo que a juicio del TC era una falta. Por el contrario, en Chile no se devuelve al Congreso, sino que *se promulga la ley con las observaciones del TC* hechas ley. Es por esta razón que al TC se lo ha motejado de “tercera cámara”.

Hay dos casos paradigmáticos de esta interferencia del TC en leyes democráticamente zanjadas. En una se discutía sobre la objeción de conciencia institucional y el TC decidió agregar al texto la palabra “no” con lo cual dio vuelta por completo la decisión democrática. En lugar de devolver el proyecto de ley para que el Congreso cambiara la redacción por una alternativa, corrigió la ley y esta fue promulgada. Algo similar ocurrió con la reforma laboral en el segundo gobierno de Michelle Bachelet.

El resultado de esa intervención fue una pérdida de prestigio del TC e incapacidad del sistema institucional de enfrentar y resolver el foso creciente entre instituciones formales e informales.

4.4.3 EJEMPLO 3: LIBERTAD DE ASOCIACIÓN

El tercer ejemplo es diferente a los otros dos que entre ellos estaban relacionados. En el caso de la libertad de asociación, valor sobre el cual hay amplio consenso en Chile, cuando se la interpreta en forma extrema tiene consecuencias negativas porque dificulta o puede incluso negar la posibilidad de cooperar a nivel social. Un problema de fondo del contrato social chileno es este: cuando pensamos en la libertad como un valor absoluto a nivel individual pero luego llevamos ese valor a las reglas de la vida social – la constitución – se comete un error de alto impacto: no permite resolver adecuadamente múltiples casos en los que la cooperación

no se impone como equilibrio espontáneo entre los agentes, sino que requiere reglas de coordinación que, a menudo, restringen parcialmente esa libertad.

Un ejemplo trivial sobre el cual no hay cuestionamiento son las reglas del tránsito. Nadie considera que la obligación de detenerse en una luz roja es un atentado contra la libertad de circular, a pesar de que si usted se pasa una luz roja será multada. La restricción a la libertad de pasar con luz roja permite el ejercicio de la libertad de circular con tranquilidad y seguridad a quien enfrenta una luz verde.

En el caso de la libertad de asociación la creencia en juego se asocia a la idea que identifica regulación del Estado con opresión. El principal autor que desarrolló esta idea es Hayek (1944) que prevenía que el estado de bienestar era un *Camino de Servidumbre*, un arma que finalmente podría usar el Estado para oprimir a los ciudadanos. Los estados totalitarios nazi y soviéticos evidentemente oprimieron a sus ciudadanos, pero el argumento de Hayek no se sigue cuando extiende el riesgo de opresión al estado de bienestar. Los estados nazi y soviético no eran estados de bienestar, no buscaban, por ejemplo, crear un buen sistema de salud pública y esa era la razón por la que oprimían. En un caso buscaban exterminar al pueblo judío y en el otro acabar con la propiedad privada. No necesitaban la excusa del estado de bienestar para oprimir. Por el contrario, los países donde hay estado de bienestar más desarrollado – Europa Occidental – es donde están las sociedades con mayores niveles de libertad.

Oponerse a esto so pretexto de la opresión del Estado es un conflicto de interés (como tengo mi situación resuelta no tengo interés en contribuir a que otros lo resuelvan), o miopía (el que muchos ciudadanos no tengan cobertura de seguridad social no tiene impacto sobre el funcionamiento de la sociedad), o ideología en el sentido de Hayek.

Al mirar a la sociedad chilena hay dos grandes creencias en torno al estado de bienestar. Una parte de la sociedad chilena, electoralmente asociada a los partidos de derecha, identifica estado de bienestar con opresión. Esta parte es muy crítica para analizar la crisis del contrato social en Chile porque gozaron durante mucho tiempo

de ese terreno desnivelado en el plano político de las dos secciones precedentes. Sus creencias fueron particularmente rigidizadoras del contrato social. Otra parte de la sociedad ve en el estado de bienestar la solución a todos sus males. En ambos casos, tales creencias son, en nuestro lenguaje, instituciones informales, creencias que existen en la sociedad y limitan algo.

El “algo” que nos interesa en esta sección son las creencias que limitan las posibilidades de mejora social. Si cualquier limitación a la libertad de asociación es entendida como una amenaza a *toda libertad*, entonces los mecanismos de aseguramiento social se ven comprometidos. En efecto, hay áreas en las cuales la obligatoriedad de participar en una acción mejora claramente el bienestar *de todos los participantes*. Por ejemplo, la obligación de cotizar para la previsión mejora el bienestar porque, si no se hiciera, existe la presunción de que nadie ahorraría y, cuando llegemos a viejos, seríamos pobres. En el caso de cuentas individuales, esta restricción afecta a una persona para que ella misma se beneficie, para que supere la miopía de la que no es consciente. El problema ocurre cuando la obligación de cotizar a una persona tuviera un impacto en cómo otras personas se benefician.

Cualquier seguro tiene esto detrás. Todos los beneficiarios contribuyen para que la compañía de seguros redistribuya solo a aquellos que sufrieron el siniestro de que se trate. El problema con los derechos sociales es la tendencia a ser *free rider* del esfuerzo de otros. En efecto, el que hace *free rider* piensa que el ideal es que todos contribuyan menos uno. En ese caso, si el comportamiento se masifica, el equilibrio que se impone es de que contribuyen menos personas de las que debieran y, por lo tanto, los beneficios sociales son menos importantes de lo que debieran. En el caso de los derechos sociales, la contribución tiene que ser obligatoria para no caer en el dilema del prisionero.

Hay amplia evidencia de situaciones del tipo del dilema del prisionero. Es decir, hay casos en los cuales, en lugar de cooperar, dos actores intentan maximizar su posición individual con el resultado paradójico de que ambos terminan peor. Si bien este equilibrio es

dominante, ello depende de las reglas del juego. La teoría señala, por ejemplo, en Axelrod (1984), que se puede escapar del dilema del prisionero si las reglas cambian. Por ejemplo, si se extiende el horizonte de interacción se favorece la cooperación porque usualmente las interacciones futuras son valoradas por los actores hoy. La teoría también señala que la relevancia que se otorga a esas interacciones futuras es una variable explicativa de la cooperación potencial.

Desde esta perspectiva una hipótesis es que la cultura política derivada de la triada – sistema binominal, leyes supramayoritarias, y Tribunal Constitucional – tuvo el efecto de reducir el interés en interacciones futuras. La triada protegía las interpretaciones más extremas de la constitución, por ejemplo, la interpretación de la libertad de asociación como razón para oponerse a cualquier obligación de aseguramiento social.

¿Cómo resolver el dilema de sacrificar algo de libertad individual en algunas cosas para obtener más libertad colectiva en otras? ¿Cómo proteger esa libertad individual de los excesos a los que puede llegar el sistema político? La incapacidad del sistema político de responder a estas preguntas y cambiar esas creencias basándose en la fuerza de los hechos explica en parte la rigidez del sistema a adaptarse para generar mejores condiciones sociales. El hecho que la reforma de pensiones lleve 10 años de tramitación es una prueba de ello.

5. CONCLUSIONES

En su libro *Understanding the Process of Economic Change* de 2005, Douglass North señala que el fenómeno de *path dependency* es el resultado de reformas políticamente viables, ya que “la dirección de los cambios incrementales debe ser coherente con las instituciones existentes”. En este párrafo North se refiere tanto a instituciones formales como informales.

La viabilidad política de reformas coherentes con las instituciones *informales* existentes depende de cuan disonantes son las reformas con las creencias y normas sociales existentes. Podemos postular que una de las razones de la inercia institucional chilena se asocia

a creencias muy fuertes en segmentos poderosos de la sociedad respecto de temas como la propiedad privada, lucro, el esfuerzo individual y la ineficiencia del Estado.

Esas creencias tienen distintos orígenes. En el caso de propiedad, por ejemplo, Larraín (2021) toma como métrica la cantidad de palabras que tienen los artículos sobre propiedad como porcentaje del total de palabras de la constitución. La chilena aparece como la segunda que más le dedica espacio al tema de propiedad después de Cuba. Un descubrimiento importante documentado es que esa excepcionalidad chilena no tiene que ver con la Constitución de 1980 sino con los candados que tuvo que incorporar en 1967 el gobierno de Frei Montalva a la Constitución de 1925 para acomodar la reforma agraria. Básicamente esa reforma quiso acotar el ámbito de lo expropiable a lo estrictamente agrícola. Y si retrocedemos a 1925 mismo, esa excepcionalidad existe, pero menos aguda. La creencia en la propiedad privada es de gran fuerza y persistencia en Chile. Algo similar, pero por diferentes razones ocurre con los otros elementos señalados.

Siguiendo todavía a North, “Existe una relación íntima entre los sistemas de creencias y el marco institucional. Los sistemas de creencias encarnan la representación interna del paisaje humano. Las instituciones son la estructura que los humanos imponen a ese paisaje para producir el resultado deseado. Por lo tanto, *los sistemas de creencias son la representación interna y las instituciones la manifestación externa de esa representación.*” (North, 2005: 62)

La rigidez extraordinaria de las instituciones formales que hemos discutido refleja creencias muy enraizadas en parte de la sociedad chilena. Pero ello ha tenido efectos perniciosos: la rigidez de las instituciones formales dificultó que el país, en sus mejores años de desempeño económico, experimentara formas diversas de solucionar problemas y que en consecuencia aprendiera. Hoy, cuando la economía está estancada, los intentos de experimentación y aprendizaje, como fue la propuesta de reforma de pensiones del segundo gobierno de Michelle Bachelet la viven unos como amenaza existencial y otros solo ratifican la incapacidad del sistema político de resolver problemas sociales de primer orden de importancia.

Así, el contrato social chileno se polarizó y llegó a intentar dos veces cambios íntegros de su Constitución. El primero ya falló, es probable que el siguiente también. En Atria et al (2013) se plantea que el problema chileno no es la economía, sino la política. Una década después de ese libro, ese diagnóstico se ha ido ratificando. La enfermedad de la política chilena que hemos discutido en este ensayo es la causa de *nuestra trampa del ingreso medio*. Hará falta mucha clarividencia para retomar el camino de las reformas graduales pero persistentes.

REFERENCIAS

- ATRIA, F., G. LARRAIN, JM. BENAVENTE, J. COUSO y A. JOIGNANT (2013), *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Editorial Debate.
- AXELROD, R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.
- BICCHIERI, C. (1996) *The Grammar of Society*, Cambridge University Press.
- BINMORE, K. (1994), *Playing Fair. Game Theory and the Social Contract*, MIT Press
- BOENINGER, E. (2008), La visión política del sistema electoral chileno (167-176). En FONTAINE, A., LARROULET, C., NAVARRETE, J. y WALKER, I. (eds.), *Reforma del sistema electoral en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, CIEPLAN, Libertad y Desarrollo y ProjectAmerica.
- GAMBOA y MORALES (2016), “Chile’s 2015 Electoral Reform: Changing the Rules of the Game”, *Latin American Politics and Society*, 58 (4): 126-144.
- HAYEK, F (1944), *Road to Serfdom*. UK, Roulledge Press.
- LARRAIN, G. (2021), *La estabilidad del contrato social en Chile*, Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- LARRAIN, G. (2023), “How to Stabilize Social Contracts? Ideas from the perspective of Voluntary Private Arrangements”,

paper presentado en la Reunión del Grupo de Expertos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA).

LARRAIN, G., G. NEGRETTO y S. VOIGT (2023) “How not to Write a Constitution”, *Public Choice*, 194, 233-247.

NORTH, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press.

OSTROM, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press.

ROSANVALLON, P. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil.

RODRÍK D. y S. STANTCHEVA (2021) “A Policy Matrix for Inclusive Prosperity” NBER Working Paper 28376.

ROUSSEAU, J.J. (1762), *Le Contrat Social*. Amsterdam, Marc-Michel Rey.

NOTAS

¹ La rica y variada tradición contractualista usa el individualismo metodológico muy intensamente. Por ejemplo, Hume señala que “ninguna teoría de la moral puede servir a propósito alguno salvo que muestre que todas los deberes que recomienda son compatibles con el real interés del individuo”. A su vez Kant en su imperativo categórico plantea para definir si un es correcto o no que nos preguntemos como sería el mundo en que uno viviría si dicho acto fuera una ley universal.

² Bicchieri (2006), distingue entre normas sociales (principalmente de naturaleza informal, estas prescriben o proscriben un comportamiento cuando el individuo enfrenta un conflicto de interés con valores sociales), normas descriptivas (dictadas por autointerés, facilitan la vida obteniendo información de la forma más apropiada de comportarse basado en la observación de cómo se comportan otros), y convenciones (que resuelven un problema de coordinación

entre individuos y que por lo tanto las expectativas de cumplimiento son cruciales).

Fecha recepción: 2 de septiembre 2023

Fecha aceptación: 5 de octubre 2023

Fecha recepción final: 20 de octubre 2023