



En busca de un pacto social

MATÍAS PETERSEN



Si nos remontamos al 18 de septiembre de 2019, fecha en que celebrábamos más de dos siglos del proceso que condujo a nuestra independencia, era muy difícil presagiar lo que ocurriría apenas un mes después: atentados a la red de transporte público, saqueos, movilizaciones masivas, inicio de un proceso constituyente, etc. Se dijo que Chile había despertado de un largo sueño. Pero en medio de esta profunda crisis política, que en marzo de este año continuaba agudizándose, fuimos golpeados por un organismo cuyo diámetro no supera los 125 nanómetros: el nuevo coronavirus. La desproporción entre el tamaño del virus y el daño que puede causar no deja de sorprender. Menos asombrosa, y mucho más preocupante, es la desproporción entre la probabilidad de sobrevivir al virus y nuestro lugar en la escala social. Sabemos que la enfermedad provocada por el SARS-CoV-2 golpea especialmente a los sectores más vulnerables. Su realidad habitacional aumenta considerablemente la probabilidad de contagio, y los trabajos que desempeñan quienes allí viven se han vuelto aún más precarios. Dicho en simple, el confinamiento es muchísimo más duro en Conchalí que en Vitacura, y el porcentaje de la población que tiene el privilegio de teletrabajar no es representativo de la realidad de la gran mayoría de los chilenos.

El panorama anterior hace muy difícil pensar en un nuevo pacto social. ¿Cómo aliviar la vida de tantos chilenos que se sienten postergados, poco representados políticamente, y que ahora sufren los estragos de una gran crisis económica? ¿Cómo hacerlo cuando nuestro sistema político lleva años sin poder articular y canalizar institucionalmente dichas inquietudes? La clase política parece desconectada de la realidad concreta de los chilenos, en parte por la desproporción entre los riesgos que enfrenta la gran mayoría de los ciudadanos versus los que enfrentan las élites políticas y económicas. Haciendo abstracción de lo que digan los datos reales, la percepción generalizada sugiere que cuando un ciudadano rompe las reglas del juego (no pago de deuda, robo hormiga, etc.) suele enfrentar toda la fuerza de la ley. En cambio, cuando un empresario rompe las reglas del juego, hasta hace muy poco tiempo atrás se le cobraba una multa sin efectos disuasivos y se le “castigaba” con clases privadas de ética en una universidad.

Lo anterior se complejiza aún más si consideramos el discurso que con frecuencia ha justificado políticamente nuestro orden social. Se ha dicho, con razón, que el crecimiento económico que ha experimentado Chile ha permitido a gran parte de la ciudadanía acceder a mejores niveles

de vida. Se ha dicho, también con razón, que una economía de mercado es dinámica y compleja, y que así como el bienestar promedio de la población ha aumentado, nuestro modelo de desarrollo implica naturalmente riesgos que pueden traducirse ya sea en ganancias o en pérdidas: caer en la pobreza debido a una enfermedad catastrófica, o aumentar significativamente nuestros ingresos debido a un emprendimiento exitoso. Todo esto es cierto. Pero no hemos sabido dimensionar el tremendo daño que ha generado la idea según la cual nuestra posición en la escala social está en gran medida determinada por nuestro esfuerzo o “mérito”. La realidad es que, por una serie de razones, las élites políticas y económicas no están sujetas a la misma precariedad e incertidumbre a la que están expuestos la gran mayoría de los ciudadanos. Hay quienes constatan dicha asimetría y terminan concluyendo que “está mal pelado el chancho”. Otros ven constantemente frustradas sus expectativas, las cuales son en gran medida alimentadas por la justificación meritocrática del orden social vigente.

En este contexto, es moneda corriente atribuir el malestar ciudadano exclusivamente a la desigualdad económica. Lo cierto es que la desigualdad de ingresos es solo un elemento de un sistema asimétrico mucho más complejo: hay también desigualdades sociales, territoriales y políticas. Ahora bien, asumir que es posible una sociedad sin desigualdades y, en consecuencia, sin tensiones, es una ilusión peligrosa. En este sentido, la política, en cuanto práctica orientada a la articulación de nuestras legítimas diferencias, juega un papel fundamental. Y es justamente este uno de nuestros problemas más profundos: el sistema político ha mostrado ser incapaz de canalizar institucionalmente las preocupaciones del pueblo chileno. La pregunta, naturalmente, es cómo salir de este entuerto.

Una hoja de ruta

¿Qué tipo de pacto social puede ayudarnos a articular nuestras diferencias políticas si aceptamos que las llagas del Chile contemporáneo no pueden atribuirse exclusivamente a la desigualdad de ingresos? Como se ha dicho, de igual o mayor

importancia es el desajuste que existe entre nuestras instituciones políticas y la realidad social y cultural de los chilenos. A lo anterior hay que agregar dos factores adicionales. El primero dice relación con la profunda fragmentación cultural de Chile, que se traduce en divergencias sin precedentes respecto de nuestra concepción de la persona humana y de su papel en la sociedad. En segundo lugar, no debemos menospreciar el impacto que están teniendo una serie de procesos globales que avanzan vertiginosamente y que están modificando profundamente nuestra vida: la automatización del trabajo, la alta concentración de los mercados vinculados a las tecnologías de la información o los efectos negativos de las redes sociales en materia de deliberación política, por mencionar algunos.

Con este escenario como telón de fondo, la pregunta por el tipo de reformas concretas que debiésemos poner sobre la mesa corre el riesgo de convertirse en un ejercicio de planificación absurdo. Sin embargo, es indispensable pensar cursos de acción que nos ayuden a superar las dificultades antes descritas. Lo que sigue, entonces, no es un programa concreto de reformas sociales. Es más bien un esbozo de algunas áreas de la vida política y social de Chile que demandan una transformación importante. El detalle de dichas transformaciones, sin embargo, deberá ser parte de un proceso genuino de deliberación política. Aquí buscamos simplemente ofrecer algunos insumos para ese debate.

Representación política

Tras las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011, nuestra clase política reaccionó reemplazando el sistema binominal por uno de representación más proporcional, bajo la premisa de que la institucionalidad chilena no estaba canalizando las demandas de la ciudadanía. Se esperaba que esta reforma entregara mayor representatividad a nuestro sistema político, ya que incorporaba nuevas fuerzas políticas en el Congreso. Considerando el malestar tan difuso como palpable que explotó en octubre pasado, nada indica que haya sido así. En rigor, la desconexión entre política y sociedad parece más aguda que nunca.

Esta idea parece ser contraintuitiva: congresos más grandes debiesen ser más representativos. Pero no debemos olvidar que el grado de representación del Congreso, más que relacionarse con el número de legisladores, está asociado a la dispersión política de los parlamentarios y al modo en que estos reflejan las diversas posiciones políticas de los votantes. Si bien el sistema binominal fue capaz de crear dos fuerzas políticas estables, con el tiempo éstas se distanciaron del centro político y se posicionaron al interior de sus respectivos nichos ideológicos. Las razones que explican este fenómeno son múltiples, y no es este el espacio para abordarlas. Lo cierto es que las reformas al sistema electoral aspiraban a generar un multipartidismo moderado, pero la consecuencia práctica fue la de un multipartidismo polarizado. En suma, el sistema político chileno tiene problemas serios de representación y legitimidad, lo que se traduce en problemas tanto o más serios de gobernabilidad.

No hay recetas para remediar esta situación, y varias reformas políticas pueden ser compatibles con dicho objetivo. Solo a modo de ejemplo, se puede pensar en un sistema de distritos electorales uninominales con regla electoral mayoritaria. Este sistema puede generar incentivos a los diversos candidatos a intentar representar posiciones cercanas a la mayoría. En línea con lo anterior, es plausible pensar en distritos más pequeños; los distritos electorales actuales cubren territorios muy grandes, lo cual muchas veces difumina las legítimas demandas de cada localidad y aleja a los parlamentarios de su electorado. La existencia de distritos pequeños puede incentivar que los parlamentarios representen en el debate nacional las demandas territoriales de sus circunscripciones.

Estas dos medidas son ciertamente discutibles, pero es el tipo de propuestas que debiéramos poner sobre la mesa, pues guardan relación con la dimensión orgánica de un texto constitucional: la organización del poder político. Un aspecto

menos discutible e igualmente relacionado con este ámbito dice relación con la necesidad de restaurar la obligatoriedad del voto. Ello significará incorporar una mayor demanda por políticas moderadas al sistema, lo cual incentivaría a los candidatos y parlamentarios a formular posiciones más convergentes unos con otros.

Pero nuestro sistema político no acaba en el Congreso. Por lo mismo, es necesario explorar otros canales de representación. En este sentido, los gobernadores regionales pueden, potencialmente, dotar de mayor representación territorial al sistema político. Para ello, es importante vincular la gestión de los gobernadores regionales con el presupuesto del que disponen; por ejemplo, permitiendo que los gobiernos regionales participen de alguna proporción de los ingresos provenientes del impuesto a la renta de primera categoría. Esto puede hacer más probable que los gobernadores impulsen políticas más amigables con el desarrollo de su región.

;

El sistema político ha mostrado ser incapaz de canalizar institucionalmente las preocupaciones del pueblo chileno. La pregunta, naturalmente, es cómo salir de este entuerto.

Distribución de la riqueza: hacia una sociedad de propietarios

Chesterton solía decir que el problema del capitalismo no era que hubiera demasiado capital, sino muy pocos capitalistas. La observación de Chesterton se vuelve especialmente relevante en el contexto actual. Y es que la desigualdad, tanto de activos reales como de ingresos, es un fenómeno que se ha acentuado a escala global. Las razones que explican lo anterior son múltiples, pero una muy relevante dice relación con una serie de avances tecnológicos en las cadenas de distribución, sumado a ciertos procesos de automatización del trabajo, que han impactado negativamente los ingresos de los sectores medios. Al mismo tiempo, y en parte a causa de lo anterior, la desprofesionalización y precarización de la fuerza laboral de baja y mediana calificación a nivel global es preocupante.

El modo tradicional de abordar la desigualdad económica es mediante políticas redistributivas; las hoy denostadas políticas de focalización del gasto social, así como prestaciones garantizadas o no condicionales. En ambos casos la redistribución de la riqueza ocurre *ex post*: como corrección a las fuerzas del mercado. Sin menospreciar la relevancia de dichas medidas, es necesario pensar en formas alternativas de abordar el problema. Una posibilidad digna de ser explorada consiste en aquellas formas de redistribución que estén inscritas en el proceso de creación de riqueza mismo. En este sentido, merecen consideración todos aquellos mecanismos que permiten poner al alcance de la clase trabajadora una adecuada participación en los beneficios derivados de la actividad económica. Moverse en esta dirección nos permite tomarnos en serio la idea según la cual el valor generado por las empresas es fruto de un esfuerzo conjunto de empleadores y trabajadores.

La concreción institucional puede ser muy variada: participación en las utilidades de la empresa, participación en la propiedad de la empresa mediante acciones (u opciones sobre acciones), etc. Dichos mecanismos no tienen nada de revolucionario si se considera la legislación vigente sobre la obligatoriedad de repartir utilidades en la modalidad de gratificaciones. Dicha normativa tiene una serie de falencias que no cabe detallar acá. Lo cierto es que podríamos avanzar bastante en crear los incentivos necesarios para fomentar la participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa. Y aunque el problema de la distribución de utilidades se enmarca principalmente en la esfera de la justicia social, no debemos olvidar que hay razones estrictamente económicas para considerar los mecanismos antes mencionados. En efecto, la evidencia sugiere que, en la medida en que estos esquemas de participación estén debidamente diseñados, pueden generar una serie de beneficios en términos de productividad,

retención de trabajadores calificados e incluso estabilidad macroeconómica.

Un mercado sano es un “bien público”

La sociedad, señalaba Benedicto XVI hace más de diez años, “no debe protegerse del mercado, pensando que su desarrollo comporta *ipso facto* la muerte de las relaciones auténticamente humanas. Es verdad que el mercado puede orientarse en sentido negativo, pero no por su propia naturaleza, sino por una cierta ideología que lo guía en este sentido”. Aunque no cabe aquí desarrollar en qué consiste dicha ideología, basta constatar las evidentes situaciones en las que el mercado ha sido orientado en sentido negativo: la colusión, la justificación política (y muchas veces “técnica”) de altos grados de concentración del poder económico, las relaciones demasiado

estrechas entre la política y el mundo de los negocios, etc. Por más que algunos insistan en ello, el descontento que se manifestó a partir de octubre de 2019 dista mucho de implicar un rechazo al mercado en cuanto forma de organización social. Un mercado sano no es solo un mecanismo de competencia,

sino que además tiene el potencial de fomentar la cooperación social y la diversidad institucional.

En tiempos de agitación social es fácil olvidar que el mercado es una institución fundamental en una sociedad compleja y que la historia del pensamiento político confirma que este ha encontrado diversas justificaciones normativas. No debemos olvidar que el llamado “neoliberalismo” es, justamente, una doctrina política; esto es, un determinado modo de comprender el papel político y social del mercado. Urge, por lo mismo, promover una visión no individualista del mercado, sumado al reconocimiento de la gran capacidad de transformación social del mismo.

Ahora bien, esta tarea es titánica. Un mercado sano se parece mucho a lo que los economistas llaman “bienes públicos”: bienes cuya



***El sistema político chileno
tiene problemas serios de
representación y legitimidad,
lo que se traduce en
problemas tanto o más
serios de gobernabilidad.***



disponibilidad para otros no disminuye con el consumo de una persona y que, además, su misma naturaleza hace altísimamente costoso excluir a quienes se benefician de ellos sin contribuir a su financiamiento. A estos últimos se los conoce como *free-riders*. En buen chileno, se trata del que se va “a la cochiguagua”. Un ejemplo clásico de bien público es la defensa nacional: esta última protege a todos los miembros de una comunidad política ante amenazas externas, sin importar quiénes contribuyeron efectivamente a su financiamiento. Obviamente muchos estarán dispuestos a pagar por la protección ofrecida por un sistema de defensa nacional. El problema surge cuando algunos piensan que es posible aprovecharse del hecho de que otros pueden financiarlo. Si todos razonan de este modo, nadie contribuirá su financiamiento.

La élite empresarial parece no ser plenamente consciente de que el orden institucional que sustenta al mercado es un “bien público”. En efecto, un mercado sano requiere de altos grados de confianza social. Lo anterior abarca tanto la confianza interpersonal como aquella depositada en nuestras instituciones políticas y sociales. Dicha confianza se erosiona profundamente cuando los principales actores del mercado —los empresarios— se comportan como *free-riders*. En simple, cuando la clase empresarial infringe las reglas del mercado (evadiendo impuestos, coludiéndose, capturando a los reguladores, etc.) se beneficia de un orden institucional

sin contribuir a su mantenimiento, perjudicando de paso a un sinnúmero de empresarios que operan dentro de las normas socialmente aceptadas. Quien así actúa no hace otra cosa que irse “a la cochiguagua”.

Necesitamos, por tanto, de un marco institucional que asegure dos bienes fundamentales: i) sanciones creíbles y disuasivas para todo tipo de prácticas contrarias a la competencia, y ii) diversidad institucional en el orden económico. No es necesario ahondar demasiado para comprender lo primero. Clama al cielo la desproporción que ha existido entre las injusticias cometidas por evasiones tributarias millonarias o gigantescos casos de corrupción con las sanciones que han recibido los culpables. No solo ha sido injusto, sino que ha normalizado un comportamiento deplorable. Como apuntaba el viejo Aristóteles, la ley tiene un efecto pedagógico. Así, si las sanciones para quienes atentan contra la justicia en materia económica son significativamente menores que en otras áreas de la vida social, entonces nuestras leyes enseñan, a nosotros y a las futuras generaciones, que dichos delitos son “de poca monta”. Y no lo son.

Al mismo tiempo, nuestra legislación en materia de competencia debe ser revisada de cara a los desafíos que plantea la industria tecnológica. Los supuestos conceptuales de la legislación actual no están a la altura de las nuevas formas de concentración económica, de alta repercusión política, que emergen con fuerza



en Chile. Además, resulta indispensable promover formas alternativas de organización económica. Una economía de mercado saludable está compuesta por un amplio abanico de formas organizacionales: empresas familiares, cooperativas, sociedades anónimas, empresas B, etc. Dicha diversidad no solo tiene efectos sociales relevantes en términos de confianza y reciprocidad, sino que puede incluso jugar un papel en términos de la legitimidad social del mercado como institución.

“Mutualizar” la seguridad social

Parece evidente que nuestro sistema de seguridad social requiere de cambios profundos. Tómese como ejemplo nuestro sistema de pensiones. En esta materia enfrentamos dos grandes desafíos: la legitimidad del sistema y el nivel de las pensiones. Ambos problemas son apremiantes.

El bajo nivel de las pensiones es evidente y no requiere de mayor análisis. Pero el problema de legitimidad es igualmente importante: no abordarlo puede poner en riesgo todos aquellos aspectos positivos del sistema actual, como los incentivos al trabajo formal y al ahorro.

Ahora bien, una cosa es defender la capitalización individual y otra muy distinta es defender íntegramente la lógica que domina al actual sistema de AFPs. La discusión pública en torno a la provisión de estos bienes tiende a concentrarse en tres alternativas: un régimen de reparto, uno basado en mecanismos de mercado y regulado estatalmente (la denostada capitalización individual), o una combinación de ambos (nuestro sistema actual). Cabe preguntarse, sin embargo, cómo se vería esta discusión si consideráramos más alternativas institucionales. Para esto, claramente, se requiere acudir a la creatividad y a la experiencia histórica. Un caso interesante puede



ilustrar este punto: la provisión de seguros de salud por mecanismos “mutualistas”. La mutualización de la seguridad social puede ser vista como expresión y reconocimiento de nuestra dependencia recíproca. Además, puede fomentar, en la práctica, el fortalecimiento del tejido social. En efecto, la historia de las sociedades mutuales confirma una profunda intuición tocquevilliana: una sociedad que respeta cabalmente el principio de subsidiariedad no solo fomenta la participación libre y responsable de los ciudadanos, sino que además favorece contextos institucionales donde la solidaridad puede emerger de manera sustentable. Después de todo, dichos contextos institucionales se adaptan más fácilmente a circunstancias económicas y políticas cambiantes. Como bien observó Tocqueville, una sociedad subsidiaria es caótica e ineficiente solo en apariencia, ya que por lo general es capaz de alcanzar grados de coordinación y orden admirables.

Además, las organizaciones mutuales son interesantes desde el punto de vista estrictamente económico. En primer lugar, la estructura organizacional de este tipo de instituciones permite hacerle frente a una serie de problemas inherentes a cualquier mercado de seguros. Estos mercados son delicados por problemas asociados a asimetrías de poder e información. Las organizaciones mutuales no resuelven por completo estos problemas, pero, comparativamente, parecen ser capaces de lidiar con ellos de un

modo más eficiente. En segundo lugar, las organizaciones mutuales pueden ser concebidas para actuar bajo un régimen de “coproducción” de bienes públicos, en el cual los ciudadanos no se reducen a agentes pasivos que reciben un bien del Estado, sino que participan activamente del diseño y manejo de los bienes en cuestión. Esto no es solo atractivo desde el punto de vista normativo, sino que trae consigo una serie de implicancias en términos de coordinación y eficiencia económica.

Hay muchas otras áreas de la vida social que requieren de un análisis profundo. No se puede dejar de mencionar nuestro sistema educacional, y en particular la necesidad de fortalecer un área que nunca ha sido prioritaria en la discusión pública nacional: la educación técnico-profesional. La obsesión contemporánea por obtener un título universitario nos hace olvidar que gran parte de los desafíos que plantea el capitalismo contemporáneo tienen que ver con la precarización y proletarización de los sectores medianamente calificados. Razones de espacio me impiden ahondar en esta y otras cuestiones.

Es innegable que el Chile pospandemia enfrentará desafíos colosales, quizás análogos a la posguerra europea. En ese contexto, nuestra capacidad para imaginar alternativas institucionales viables exigirá una difícil combinación de coraje político y destreza técnica. **pyc**

Matías Petersen es Doctor en Economía Política del King's College de Londres. Actualmente es investigador del Centro Signos de la Universidad de los Andes y director de su Magíster en Estudios Políticos, e investigador senior de IdeaPaís.