



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

24/08/2022

Política

¿Qué es un pacto social?

Análisis del contexto chileno actual

16/08/2022

Sociedad

A 50 años del Congreso

Internacional de Cristianos por el Socialismo: Una lectura desde el catolicismo italiano

02/08/2022

Política

Desafíos de los partidos

políticos desde el estudio de las políticas públicas

26/07/2022

Política

Modernización, recambio

generacional y deliberación

interna de los partidos políticos en Chile

19/07/2022

Política

Representación de los Partidos

Políticos: Obstáculos y desafíos para su modernización

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1428

Política

24/08/2022

¿Qué es un pacto social? Análisis del contexto chileno actual¹

Juan Pablo Luna Fariña²

Mi idea es desarrollar brevemente algunos puntos: primero, desde mi perspectiva, qué es un pacto social y que no puede ser un pacto social; después, para qué sirve o podría servir un pacto social en el contexto actual; y para terminar, cuál es la situación y cuáles son los desafíos de Chile para llegar a estructurar lo que creo necesitamos para salir de la situación empantanada en la que estamos.

1) ¿Qué es un pacto social?

Hay una serie de características a tener presentes. Cuando pienso en pactos sociales, estoy pensando en las experiencias de concertación social y de posguerra que se han dado sobre todo en Europa y sobre todo en lo que se conoce como el capitalismo coordinado. Básicamente, esos mecanismos de coordinación social se dan entre lo que conocemos como los partners sociales: sectores sociales que entran en un proceso de diálogo y negociación, que usualmente son bastante difícil cuando no se tiene esta gimnasia, y que terminan en acuerdos vinculantes para todas las partes respecto a algunos parámetros básicos de cómo funciona la economía política de una sociedad.

Lo anterior tiene que ver con el modelo de desarrollo, es decir, cómo podemos crecer en un contexto como el actual, asumiendo que el modelo de desarrollo chileno hoy está topando con límites estructurales tanto en términos de su capacidad para generar crecimiento –el país deja de crecer, se estanca hace ya un tiempo– como en términos de sus ventajas competitivas en un contexto en el cual la sustentabilidad medioambiental se ha vuelto preocupación principal, en un contexto en el cual la matriz de recursos humanos y de capital humano ha cambiado en las últimas décadas y, también, en un contexto en el cual China es una potencia cada vez más hegemónica en el sistema internacional.

También hay que considerar que toda estrategia de crecimiento genera una matriz de riesgo social. En general, lo que hacen los pactos sociales es discutir la arquitectura de protección o bienestar social a partir de la cual el sistema de políticas públicas de un país trata de mitigar esos riesgos y trata, de alguna manera, de compensarlos redistribuyendo recursos que provienen del crecimiento económico.

¹ Presentación realizada en el seminario “Nuevo Pacto Social en Chile: Desafíos y tensiones” organizado por el Centro de Estudios del Desarrollo, CED, el día 3 de agosto de 2022.

² Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte. Académico del Instituto de Ciencia Política y de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador del Instituto Milenio para los Fundamentos de los Datos, del Instituto Milenio para la Investigación en Violencia y Democracia VioDemos, y de Plataforma Telar.

A partir de esas consideraciones, diría que el pacto social es una visión de Estado compartida por actores fundamentales del sistema, que muchas veces se gesta en contextos de crisis de un modelo de desarrollo. Uno de los casos más interesantes en este sentido es el ejemplo holandés: a principios de los '90, Holanda tenía esta "enfermedad holandesa" –que le da nombre a un síndrome conocido en economía y en economía política– que tuvo que ver con su dependencia de la producción de materia prima y de gas. En función del agotamiento de ese modelo, se abre un proceso de pacto social muy trabajado que termina con un cambio significativo en los parámetros de organización de la economía política holandesa. Lo mismo se podría decir de Finlandia y su salida de la égida de dependencia rusa.

Entonces, se trata de acuerdos vinculantes entre actores sociales amplios y es importante recalcar que estos acuerdos son negociados y que esas negociaciones suelen ser duras y llevan su tiempo. Las negociaciones giran en torno a algunos parámetros, que son compartidos y que no y, por tanto, no entran en la discusión y en el debate diario de la política. Usualmente, estos parámetros son renegociados en el tiempo, es decir, no se fija un modelo que queda cristalizado y congelado, sino que hay una negociación más o menos permanente de ajustes y adaptaciones en el tiempo.

2) ¿Qué no es un pacto social?

Esto es un poco más polémico porque, para mí, un pacto social no es un debate constitucional, no puede ser un debate constitucional y no tiene nada que ver con un debate constitucional. Yo creo que parte del problema que tiene Chile hoy es que constitucionalizó un debate respecto a problemas que, aunque su origen sea la matriz de desarrollo que está congelada en la Constitución del '80, su solución no pasa, en el corto ni en el mediano plazo, por una salida constitucional. Creo que Chile tiene un fetiche institucional, un fetiche con lo legal, y una ilusión –que es una forma de hacerse trampa en solitario– de que en el diálogo constitucional el país se arregla y encuentra su camino. Esto, en términos más psicoanalíticos, es sublimar un problema que excede con mucho lo que puede generar la solución constitucional. Por supuesto que tampoco tiene una vía legislativa, y tampoco creo que los partidos que hoy tienen Chile sean capaces de suplir la falta de vertebración de conflicto y de representación de intereses que hoy requiere incorporar una dinámica de pacto social. Justamente, en este aspecto se encuentran las dificultades a las que voy a referirme más adelante.

Un pacto social tampoco es una comisión de expertos; no se define desde arriba. El pacto social tiene que ver con el proceso de sentarse en una mesa para negociar y llegar a consensos trabajados entre actores del sistema, no entre técnicos, expertos o figuras que se arroguen la representación de estos sectores. El pacto social no se hace rápido y no se decide institucionalmente desde arriba. Lo que se puede hacer institucionalmente y desde la política es ambientar y tratar de propiciar un proceso como éste y, de alguna manera, poner la mesa, pero no mucho más que eso. Luego sí, hay que institucionalizar, legislar y, eventualmente, constitucionalizar el resultado de lo que puede ser este tipo de negociación.

Mi impresión es que los problemas de Chile tienen mucho más que ver con la sociología política y con la economía política de la sociedad que con diseño institucional. Tiendo a pensar que las instituciones son endógenas, que el diseño institucional muchas veces es endógeno: cristaliza estructuras y dinámicas sociales que la sobredeterminan o que la desbordan cuando las instituciones no hacen sentido en la sociedad en la cual estamos funcionando.

Uno puede pensar, por ejemplo, en los retiros de fondos de AFP como una forma en la cual instituciones congeladas son desbordadas por dinámicas políticas y sociales cuyas lógicas se llevan puesta la institucionalidad. Y creo menos –y en esto soy más escéptico que los economistas– en términos del diseño institucional como una forma de generar incentivos para orientar la acción de los actores. Eso puede operar en los márgenes, pero me parece que parte del problema que tenemos hoy –no sólo en Chile sino en la sociedad contemporánea– es que tenemos dinámicas sociales que, de alguna manera, distorsionan y desbordan la lógica institucional. Es ilustrativo que, en la economía, hoy los actores más fuertes a nivel global no son los gobiernos, sino compañías que manejan datos. Todo esto para decir que a mí el resultado del plebiscito no me es indiferente pero, por otro lado, no creo que en el corto plazo opere más que en los márgenes. Sea cual sea el resultado, yo creo que no hay demasiadas soluciones ahí.

En términos de análisis de coyuntura, tenemos dos constituciones muertas: una antes de nacer y otra ya fenecida, y ni siquiera tenemos demasiada claridad respecto a fórmulas que generen cierto orden y, al mismo tiempo, cierta legitimidad para modificar uno u otro texto.

Con los márgenes me refiero, por ejemplo, a que, frente a la debilidad y fragmentación de la sociedad chilena tal vez algunos incentivos de la sindicalización podrían terminar abonando algo útil para un pacto social. Pero es posible que eso también genere una cantidad de externalidades negativas, en un contexto que no nos propenda a una dinámica más productiva y más positiva. Lo mismo me parece respecto a la Ley 20.500 o mecanismos de participación en el nuevo sistema político.

Algo que me sorprende que no haya salido más en el análisis y en el debate es lo siguiente: la Convención Constituyente funcionó con reglas nuevas, generó un cambio brutal con la incorporación de sectores no tradicionalmente representados en el sistema político y generó una reacción bien fuerte por parte del poder constituido en términos de las formas, el estilo y los contenidos. Se podría decir que hoy el debate constitucional está entre estos dos sistemas políticos: el sistema político de la constituyente y el sistema político constituido.

Sin embargo, ambos sistemas, que se ven entre sí como fuertemente diferentes y enfrentados, pasaron muy rápidamente a ser vistos por la población –los sectores de la población que apostaron sus esperanzas al proceso constituyente– como parte del mismo “circo” y como cosas muy similares en su distancia con la sociedad y en su incapacidad de representar los problemas, las demandas y las sensibilidades de una parte relevante de la población. Ni siquiera son las reglas: este nuevo elenco político que llegó a la Constituyente rápidamente terminó defraudando a quienes tenían esperanza en el proceso porque los veían como una alternativa a lo que conocían con el sistema político tradicional. Entonces el problema es social, es un problema de quiebre social, de incapacidad vertebrar conflictos e intereses que para la gente son muy sentidos y que el sistema político no puede procesar bien.

3) ¿Para qué sirve un pacto social?

Conocemos la falta de confianza y los déficits de cohesión social en Chile: obviamente, ni la confianza ni la cohesión se reconstruyen por decreto ni desde arriba y requieren de una historia que Chile hoy no tiene. Chile tiene hoy una carga de resentimiento y de crispación que hace muy difícil recomponer las confianzas y la cohesión social.

Una de las formas de pensar esto tiene que ver con una anécdota personal pero que me parece indicativa. Yo soy uruguayo y tengo amigos en Uruguay de toda la vida; algunos de ellos son empresarios. Desde el 2005, Uruguay tiene una reconstitución de algo similar a un proceso de negociación social, básicamente articulado en torno a un proceso tripartito entre sindicatos, empresarios y gobierno, que fijan ciertos parámetros no sólo de salarios sino también de arquitectura de bienestar. Ese proceso tiene varios problemas y no es la intención de esta anécdota idealizarlo.

Durante muchos años, antes del estallido social chileno, mis amigos empresarios siempre me hacían la misma pregunta: ¿cómo puede Uruguay hacer como Chile?, ¿cómo puede Uruguay generar la dinámica económica que tiene Chile? Querían crecer como sus pares empresariales chilenos y sentían que la negociación con los sindicatos representaba pérdida de tiempo y de competitividad. Pero el verano del estallido la conversación cambió y ahora querían saber por qué Chile no puede bajar el estallido, por qué no puede bajar los saqueos y las manifestaciones. La pregunta de fondo es por qué no se sienten a la mesa y negocian. Mi respuesta es que no hay mesa, nunca la construyeron, no tienen con quién hablar y entonces lo que tienen enfrente es una masa informe de demandas y de actores que está destruyendo la casa y que va a generar problemas de crecimiento. Y eso tiene que ver con que nunca invirtieron en tener una buena relación no sólo con los trabajadores sino con otros sectores sociales que hoy están fuertemente movilizadas aunque no articulados.

En el contexto actual, entre los sectores empresariales de Chile, hay dos tipos de respuestas. Por un lado, cómo hacemos para llegar a algo como lo de Uruguay sin empantanarnos en algo como lo de Argentina, es decir, cómo hacemos para cruzar todo el Río de la Plata y no quedarnos sólo del otro lado de la cordillera. En cuanto a esto, creo que el modelo uruguayo tendría problemas de adaptación a Chile y yo no lo vendería como un modelo necesariamente útil para Chile, más allá de esta lógica más general de tener un mecanismo de coordinación social.

Por otro lado, hay algunos líderes empresariales que dicen, después del estallido: yo antes bajaba al casino de mis trabajadores una vez al año o en alguna fecha importante y en realidad esas conversaciones eran interesantes; yo tenía miedo a veces o me costaba. Eso refleja un *ethos* empresarial en el cual se ve como una rareza conversar y sentarse en la misma mesa con sus trabajadores, con sus comunidades. También refleja la forma en cómo funciona, por ejemplo, la responsabilidad social empresarial, que es muy necesaria porque uno no tiene un vínculo y una relación con las comunidades, sino que tiene que comprar esa relación o, de alguna manera, bajar conflictos una vez que los conflictos explotan. Tiene que ver con una falta completa de relación y de vínculos. Obviamente, es una generalización puesto que sí hay empresarios que piensan fuera de esta lógica; pero, en términos generales, yo diría que esa comparación y sus implicancias son razonablemente verosímiles.

Para eso puede servir un pacto social: para tener una mesa en que se negocian los parámetros de crecimiento, redistribución y mitigación de riesgos. Hay que entender que si bien todo modelo de desarrollo implica tomar decisiones duras acerca de quién va a perder y quién va a ganar con la estrategia de crecimiento que la economía y la sociedad tratan de impulsar, hay un juego distributivo y redistributivo que, en mi impresión, eventualmente puede generar en el tiempo cohesión social. Es decir, puede generar formas de vertebrar el conflicto que no sean las formas en las que unos ganan siempre, otros pierden siempre y, de vez en cuando, los que pierden rompen todo, que es la lógica con la cual ha funcionado Chile hasta ahora, considerando que, históricamente, tiene estallidos como el de 2019 cada 40 ó 50 años.

Los pactos sociales suponen acuerdos incrementales, es una construcción gradual. Se podría decir, para citar un caso, que la negociación del salario mínimo que logra este gobierno es un paso hacia adelante en esa fórmula, pero yo creo que le falta mucha ambición y discutir temas problemáticos. Por ejemplo, en las encuestas de opinión y en los grupos focales, la gente habla muy mal de las grandes empresas y muy bien de las pymes. ¿Qué rol tienen las grandes empresas y qué rol tienen las pymes en el modelo de desarrollo? ¿Hay algún costo a pagar por favorecer una economía de pymes? ¿Qué sentido hace eso en términos de la estrategia de inserción internacional de Chile? No estamos dando esas discusiones, estamos saldando temas fáciles de saldar y evitando problemas que generan costos políticos.

4) ¿Cuál es la situación de Chile actual?

Lo primero es entender que cuanto más se necesita un pacto social, más difícil es construirlo y eso es parte de la trama. De hecho, hoy todos somos más conscientes de que sería bueno implementar algo así pero es muy difícil y se vuelve cada vez más difícil, y si uno ve, por ejemplo, el nivel de crispación y de una polarización bastante superficial que vemos hoy en términos del debate político, es muy difícil de pensar en algo así.

Lo segundo es que tenemos una clase empresarial que aunque es consciente de estos desafíos, también tiene en su ADN, una visión bastante simplista y autocentrada de como pensar el desarrollo y el crecimiento en términos sociales. Son sectores empresariales muy acostumbrados a incidir y a ser hegemónicos en el debate de la política pública y del modelo de crecimiento y que, por tanto, tienen que entender que la sustentabilidad del crecimiento no sólo se basa en optimizar márgenes para el sector empresarial, sino también en la capacidad de institucionalizar prácticas en función de una arquitectura de bienestar que le haga sentido a la sociedad en términos generales.

Y lo tercero es que tenemos una sociedad fuertemente fragmentada, muy quebrada incluso a nivel micro. Uno va a una comunidad muy pequeña y encuentra gente que está tratando de hacer lo mismo pero que está completamente enfrentada una a otra por resentimientos del pasado, porque hace diez años alguien, por ejemplo, se benefició de un vínculo con el Estado, con la política o con la empresa y el otro no pudo acceder a eso, y ahí se genera un quiebre casi definitivo aunque esas personas tengan los mismos intereses y las mismas demandas.

Además, la sociedad chilena también es una sociedad vacía de bienes públicos. Cuesta mucho pensar en estructurar el conflicto y articular intereses, cuando todo el mundo está tratando de salirse del bien público porque los bienes públicos son de mala calidad o están estigmatizados, y todo el que puede tiende a proveerse privadamente para mitigar sus riesgos personales o familiares.

Creo que también –y esto tiene que ver de nuevo con esto con lo que planteaba inicialmente respecto a la obsesión constitucional– la sociedad chilena hoy es una sociedad que, desde los sectores populares desde las clases medias y también desde el empresariado, le pide mucho a la política y confía mucho en la capacidad de la política de cambiar los parámetros de cómo funciona la sociedad. Mi impresión hoy es que la política es bastante incapaz, muy impotente: ganar una elección hoy es comprarse un problema gigante. Entonces tenemos una sociedad y un sector empresarial que pide y espera mucho de la política cuando la política es cada vez menos capaz de generar las soluciones que se le demandan y, más que demandar, necesitamos procesos sociales que apunten y le faciliten un poco el trabajo a la política.

Obviamente, acá hay un dilema intertemporal, es decir, cómo cuadrar ese círculo. Esto, tal vez, es más evidente hoy que hace unos meses, pero es algo que se está gestando desde hace tiempo en la sociedad chilena. Cuando se piensa en pactos sociales, cuando se piensa en modelos de desarrollo, usualmente se asume que puede modelar incentivos para buena parte de la población. No obstante, hoy, una parte significativa –o quizá no significativa, pero no marginal– de la sociedad chilena apuesta a trayectorias y mecanismos de movilidad social más bien ajenos al sistema formal o institucional. Por ejemplo, desde la élite, se apostó mucho a los retornos educativos, como mecanismo de movilidad social. Sin embargo, una parte significativa de los jóvenes de sectores populares ven poco o nulo retorno a la educación y mucho más retornos a actividades que tienen poco que ver con lo legal o institucional y con un modelo de desarrollo pensado en clave tradicional. Entonces hay una dificultad, incluso en términos de hegemonía cultural, respecto a cómo pensar un pacto social en Chile.

Con respecto al populismo, soy bastante escéptico del término. Mi impresión es que lo que pasa en Chile es que lo que tenemos son coaliciones que ganan elecciones, que sobreinterpretan su victoria y que rápidamente quedan sin poder y todos terminamos proyectando la nueva carrera electoral que va a generar un nuevo resultado con una nueva coalición cuyo poder va a durar muy poco; todos seguimos entrampados en una situación de deterioro a la que es muy difícil verle salidas.

5) Consideraciones finales

Para concluir en una clave más propositiva, también por la fragmentación y el nivel de atomización que vemos hoy en Chile, creo que es imposible pensar en un pacto social a nivel nacional, por lo menos en una primera instancia. Me parece que tenemos una figura que está como bastante interdicta en los hechos –porque no tiene mucho rol institucional aunque sí tiene un rol de representación relevante–, que son los gobernadores regionales. Estos podrían, por ejemplo, articular pactos sociales a nivel regional. Es decir, junto con sus municipalidades, con las fuerzas vivas, con el empresariado que opera en cada región, podrían empezar a pensar estrategias de desarrollo a nivel regional y luego ver de qué manera eso se coordina a un nivel más nacional. Hoy es muy difícil pensar en algo razonablemente rápido que funcione a nivel nacional, pero a nivel regional, con la demanda que hay por descentralización, con esta figura que está sin demasiado rol y con el tipo de problemas que tenemos, tal vez por ahí haya un camino para empezar a estructurar algo como esto en el caso chileno.

Para cerrar, dejo un tema importante para pensar estas dinámicas respecto a la calidad de la política: es imposible realizar una buena política en una sociedad que no tiene bienes públicos, donde todos estamos jugando un juego más bien individual, con horizontes cortos y donde tratamos de hacer que nuestra suerte y la de nuestra familia esté lo menos vinculada posible a la suerte del que está al lado. La construcción política, los partidos políticos y la estructura política de un país, se basa esencialmente en debates significativos respecto a los bienes públicos en torno a los cuales va a estructurarse la sociedad. Tenemos una política que genera una sociedad hiperfragmentada e hiperindividualista y no hay una economía política que propenda a la articulación colectiva y yo diría que ese es el gran drama de Chile hoy: no importa que instituciones le pongamos arriba a eso, no va a funcionar si no rearticulamos sociedad más bien desde abajo y con coaliciones más amplias que estructuren su acción en torno a sentidos y bienes colectivos.