



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

04/04/2023

Política

Desafíos para un nuevo contrato social en Chile

28/03/2023

Política

Desempeño democrático, desconfianza y polarización como amenazas para un contrato social en Chile

15/03/2023

Política

Maquiavelo como el maestro del miedo

08/03/2023

Sociedad

Avanzando hacia la equidad territorial de género

25/01/2023

Política

Hacia el sentido y la materialización de la solidaridad territorial

18/01/2023

Sociedad

El desafío de la cohesión social: superar el lugar común

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.

©2023 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°1438

Política

04/04/2023

Desafíos para un nuevo contrato social en Chile¹

Guillermo Larraín Ríos²

Introducción: Definición de conceptos

Mi definición preferida de contrato social es una que lo interpreta como un equilibrio en el cual los individuos aceptan someterse a un conjunto de reglas formales e informales porque de ellas obtienen un flujo de derechos y obligaciones recíprocas que les satisface. Así, el concepto de equilibrio de expectativas nos saca del contexto rígido de las leyes y nos lleva al plano de sus efectos en las personas. El sometimiento a reglas al que alude se refiere que es preciso que el contrato social replique lo más que pueda condiciones de voluntariedad en dicho sometimiento. La distinción entre reglas formales e informales fija los límites de la racionalidad política y nos recuerda la importancia de las normas sociales y sus determinantes. Los flujos de derechos y obligaciones nos plantean cosas precisas y materiales que afectan la vida de las personas. Finalmente, la inclusión de la palabra reciprocidad nos recuerda que esto es una forma de organizar la vida en común que requiere elementos también tangibles de asistencia mutua entre los miembros del contrato social.

El concepto de contrato social tiene esta esta virtud: nos recuerda los límites de lo constitucional. Para sacar el país adelante, tenemos que ir más allá de solo el problema constitucional. Quienes vayan a estar en el Consejo Constitucional deben entender que lo que ellos hagan tiene, en sí mismo, limitaciones y si no se dan cuenta de que tiene esas limitaciones, como le pasó al proceso anterior, entonces se arriesgan también a un fracaso. El fracaso anterior se refleja en el escaso 38% de apoyo que tuvo la opción apruebo. Ahora hay tres escenarios. Puede haber un fracaso rotundo en caso de que se pierda el plebiscito. Luego está el triunfo pírrico/fracaso relativo que sería una situación de aprobación por un margen exiguo. Lo catalogaría de triunfo pírrico porque lo que el país necesita es estabilizar esas expectativas de derechos y obligaciones recíprocas y para ello los conceptos constitucionales que se voten deben ser macizos en su apoyo ciudadano. Para cerrar el tema constitucional y estabilizar el país, Chile necesita un triunfo arrollador de la opción "acepto" en el nuevo plebiscito de salida. La vara para medir ese triunfo es el 62% que en el anterior plebiscito rechazó la propuesta de la Convención.

¹ Exposición realizada en el Seminario "Desafíos de un nuevo contrato social" del Centro de Estudios del Desarrollo realizado el miércoles 25 de enero.

² Doctor en Economía de la Paris School of Economics. Profesor Asociado de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile y profesor adjunto de SciencesPo, Paris. Co-Director de LEXEN Centro Interfacultades de Derecho, Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Autor del libro "La estabilidad del contrato social" publicado en 2021 por el Fondo de Cultura Económica.

Tres tipos de pacto: social, político y constitucional

Es importante diferenciar entre pacto social, pacto político y pacto constitucional. Es muy interesante plantearlo de esa forma para poder asignar responsabilidades a cada una de las de las distintas contrapartes. Yo partiría de lo más grande a lo más chico; son como tres círculos concéntricos. Pongámoslo de esta forma: el contrato social es el más grande, el pacto constitucional es un poco más chico, y el pacto político es aún más pequeño. El contrato social, básicamente, uno tiene que entenderlo como aquellas reglas escritas, como podrían ser la Constitución y las leyes, pero lo interesante es que incluye también reglas no escritas. Y esta es la parte que a mucha gente se le olvida, muchas personas piensan que contrato social es igual a Constitución, y la verdad es que es mucho más grande que la Constitución, entre otras cosas, porque están todas estas reglas no escritas que influyen muchísimo en lo que logra ser un marco institucional adecuado. Lo que buscan estas reglas es permitir la interacción en sociedad, haciendo compatible la búsqueda del interés personal, considerando y sin dañar el interés público. Básicamente, eso es lo que buscan todas las reglas escritas y no escritas que constituyen el contrato social.

En cuanto a las reglas no escritas, pensemos por ejemplo, en la Iglesia y la creencia religiosa. La iglesia es una institución formal pero el sentimiento religioso no, es informal y surge en cualquier sociedad. Cualquier sociedad tiene instituciones informales de los tipos más variados y que surgen de la forma más impredecible. Algunas de ellas son normas sociales, la costumbre, la tradición; otras son convenciones y, básicamente –en palabras de Cristina Bicchieri, quien es una gran economista que se ha dedicado a trabajar estos temas– son interacciones descentralizadas de agentes dentro de un colectivo y que no son impuestas o diseñadas por alguna autoridad.

Esto lo digo, aun cuando pueda parecer quizás un poco árido, para resaltar el hecho de que la estabilidad del contrato social excede, pero con creces, lo que haga la Constitución y que, por lo tanto, tenemos que ir mucho más allá de ella. La Constitución es importantísima, pero el contrato social va más allá y no podemos dar por descontado que solo porque hay una nueva Constitución enseguida se resuelven todos los problemas. Lo que quiero decir es que hay cosas que están más allá de la Constitución y que enmarcan más sustantivamente la estabilidad de nuestra sociedad de forma difícil de gestionar por las autoridades.

El segundo punto es la definición del pacto constitucional: es el acuerdo que subyace a la redacción del texto. La Constitución es la principal de las instituciones formales, que es una parte del contrato social, y el pacto constitucional es el acuerdo político que permite redactar el texto que se va que se va a acordar.

A diferencia de las reglas informales, las reglas escritas tienen una característica particular que es la *intencionalidad*. Todas y cada una de las elecciones que hubo durante el proceso constituyente anterior obedecían a un texto que pretendía lograr algo. Las instituciones informales no tienen texto y, claramente, no tienen una intencionalidad porque son contradictorias, aparecen y desaparecen, mutan. En cambio, la característica de lo que está escrito en el texto es que tiene una intencionalidad, pretende lograr un objetivo. Y eso se deriva de que son producto de una cierta racionalidad que se va a articular en la interacción de personas, partidos, grupo, etc. La Constitución es la principal de todas esas reglas escritas y la que tiene la matriz de todas las intencionalidades, por así decirlo. Pero, al mismo tiempo, la Constitución y las leyes juegan roles muy distintos dentro de las instituciones escritas formales. Lo que hace una Constitución es fijar un margen de acción dentro del cual los agentes pueden decidir qué hacer políticamente. Una buena Constitución es aquella que fija un margen dentro del cual los actores entran,

salen, se asocian, toman iniciativas, se retiran, etc., y por eso es tan importante. Lo que hace ese pacto constitucional, una vez que fija este terreno de juego, es que posibilita que el pacto político se materialice.

El pacto político, que es el tercer punto, es justamente el acuerdo de acción que los distintos actores políticos se van a dar para actuar dentro del pacto constitucional. Entonces, claramente, son círculos concéntricos: el pacto político es el menor, el más específico; tiene que ver con el gobierno, tiene que ver con, por ejemplo, si vamos a apoyar o no la reforma previsional, cosas más puntuales. Pero, arriba de eso, hay un enjambre importante de instituciones informales que hay que considerar para tener más certeza de qué corresponde que haga la Constitución.

Contrato Social, Desigualdades y Cohesión Social

No sé si para todo el mundo queda claro por qué, cuando uno habla de contrato social, automáticamente activa, adyacentemente, el concepto de desigualdad. ¿De dónde viene esto? Lo primero que quisiera decir es que siempre hay un contrato social. Hay un contrato social; precisamente porque hay instituciones informales, siempre hay un contrato social; siempre hay un conjunto de personas que están más o menos de acuerdo con las reglas dominantes escritas y, ciertamente, con las no formales también. Ese contrato siempre está mutando pero siempre existe, y las razones por las cuales puede ser inestable son de muchos tipos. Los hay de toda "calaña", buena y mala. Hay algunas reglas que permiten cambiar el contrato social desde adentro; también hay gente que como no las puede cambiar desde adentro, las cambia desde afuera, por ejemplo, la calle. Cuando las instituciones formales contienen a las informales, por ejemplo, cuando la gente puede desplegar su fe religiosa dentro de las reglas formales, estamos en presencia de un contrato social que, desde esa perspectiva, puede ser estable. Pero si la ley limita la expresión religiosa y esta se quiere manifestar, tendremos un problema, habrá una causa de inestabilidad en ese contexto.

Respecto de la desigualdad, cuando uno mira el mundo, observa que hay contratos sociales estables y muy desiguales, y contratos sociales inestables y bastante igualitarios. La Unión Soviética, por ejemplo, era un contrato social hiper-igualitario y terminó como terminó. Es decir, la igualdad no es sinónimo de estabilidad. Del mismo modo, hay países con mucha desigualdad en los cuales, sin embargo, hay una relativa estabilidad. Yo creo que el Chile de los años '90 y de los años 2000 era un Chile desigual pero donde había bastante estabilidad. Entonces, no hay una relación unívoca y de causalidad directa entre desigualdad y estabilidad del contrato social. Lo que sí es cierto es que, cualquiera sea el nivel inicial de desigualdad, cuando esta crece es más probable que se encuentren razones para que haya manifestaciones y fuentes de inestabilidad.

Se podría ir lejos buscando respuestas para explicar esta cuestión. Por ejemplo, tomemos esta frase de *El contrato social* de Rousseau que es bastante clara e ilustra bien el problema:

"Finalmente, cada hombre, al darse a todos, no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre quién no adquiera el mismo derecho que da a otros sobre sí mismo, gana el equivalente de todo lo que pierde y más poder para conservar lo que tiene".

Lo que dice Rousseau es que hay un cálculo que cada persona hace al momento de someterse a las leyes. Ese cálculo es que yo me someto al marco institucional, a esta ley, a esta Constitución, porque obtengo algo a cambio; es dar y recibir. Uno puede pensar entonces que hay una interdependencia entre los derechos y los deberes que las personas tienen en el contrato social. Si hay un desequilibrio; si yo veo que

hay personas que están adquiriendo mucho más derechos que yo o que hay gente que no cumple con sus deberes, hay razones para quejarse de que ese contrato social no está dándole a todos condiciones para poder sentirse tranquilo con ese marco institucional. Ese cálculo es el que es crítico tener en mente. ¿Por qué la desigualdad es importante? Porque afecta ese cálculo de cuánto yo apporto al contrato social y cuánto recibo del contrato social. Esa es la razón por la cual los incrementos de la desigualdad son problemáticas para la estabilidad del contrato social.

¿Qué tipo de contrato social necesita Chile?

Quiero volver a la idea de que hay instituciones informales que están al margen del manejo los constituyentes, al margen del manejo del gobierno, al margen del manejo de la oposición. Y en esto, el sentimiento religioso es un buen ejemplo. Si hay un marco institucional que permite la libre expresión de la religión, no tendríamos por qué pensar que la gente que tiene esa preferencia se sentiría pasada a llevar porque hay una correspondencia entre la regla formal y la regla informal.

En consecuencia, el desafío que tiene el contrato social chileno y, en particular, la redacción de la Constitución es que las reglas que nos demos como país contengan la mayor parte de esas creencias que tienen las chilenas y los chilenos y que están al margen de nuestro control. Yo creo que es el principal desafío y de ahí viene el problema de las expectativas: la gente tiene que sentir que su visión del mundo tiene una potencial representación en el marco escrito, en el marco formal de la Constitución. Entonces, creo que el gran desafío es que cuando la gente vea el proyecto que levantará la nueva Convención, se sienta representada, que la gente se sienta cómoda en ese marco que se está proponiendo. Debe haber suficientes garantías para las mujeres, para los pueblos originarios, para los jóvenes, para los ambientalistas, para los capitalistas, etc. Es un ejercicio difícil, pero eso es lo que pretendemos: que en lo que se proponga como texto escrito, las creencias de todas esas personas encuentren un espacio que les permita decir en el ejercicio de la política futura: yo voy a lograr que mis valores, mi forma de ver la sociedad, sean respetados y reconocidos.

Flexibilidad en la nueva propuesta constitucional

La experiencia chilena reciente me hace pensar en algunas características cruciales que debe tener el texto formal. Una tiene que ver con la flexibilidad para ajustarse a condiciones cambiantes. Yo creo que el principal problema de la Constitución del '80 no es tanto su contenido como su rigidez, la incapacidad total de irse adaptando a tiempo. No hay que esperar 30 años para adaptarse, hay que irse adaptando a tiempo, debe ser un marco institucional flexible, dúctil ante cosas que van pasando en la sociedad y que necesitan ir digiriéndose y avanzando. Eso me parece que es crucial: que el nuevo marco que se dé a la Constitución futura tenga una capacidad evolutiva infinitamente superior, al anterior.

Pensemos por ejemplo en los derechos sociales. La Convención anterior fue muy generosa en función de identificar derechos sociales y a mí me parece que si bien eso es importante, también es importante entender que los derechos sociales son, en sí mismo, flexibles. Por ejemplo, a principios del siglo XIX nadie pensaba en la educación como un derecho social. Era un derecho de las clases ilustradas, de los que pagaba impuestos. El Instituto Nacional no pensó ser de educación gratuita y de calidad para todos. Era otra la intención del Instituto Nacional y de la Universidad de Chile. Entonces la concepción de la educación como derecho social, si uno lo mira en un espacio de 150 años, cambió mucho. Entonces es probable que a todos los derechos sociales le va a pasar lo mismo. El derecho a la salud, el derecho a la vivienda, no eran

derechos en el siglo XIX y tampoco sabemos cuáles van a ser los derechos en el S. XXII. Entonces, debemos tener una visión de los derechos sociales que especifique algunas cosas útiles, pero con suficiente apertura para que esto evolucione.

Por otro lado, la Constitución tiene que ser bastante aséptica en su modelo de desarrollo. Un error de la Constitución del '80 es que tomó una opción de modelo de desarrollo pese a que el modelo de desarrollo también es algo móvil, es algo que va cambiando en el tiempo. Cuánto Estado, cuánto mercado es un asunto que naturalmente tiene que irlo definiendo la política pública y, por lo tanto, la Constitución no puede ser un impedimento para que se le ponga más Estado en algunos casos, más mercado en otro o haya diferentes combinaciones de diferentes formas. Las líneas demarcatorias entre el mercado y el estado es compleja y flexible, por lo tanto no puede estar detallada en la Constitución. En materia de modelo de desarrollo, el proyecto fallido de la Convención anterior mostró bastante consenso en materia macroeconómica. Por ejemplo, el texto propuso un principio de responsabilidad fiscal bien establecido y la autonomía del Banco Central. Estas cosas macro forman parte de muchos modelos de desarrollo posible y pueden quedar en la Constitución, pero la especificidad de si la CORFO va a hacer o no política industrial o si vamos a hacer algo con el hidrógeno verde son asuntos que tiene que ir viendo la política año a año.

Legitimidad en la nueva propuesta constitucional

La otra característica –de la que en el fondo ya he hablado, pero le doy ahora el título– es que el texto sea legítimo. Aunque nadie podría decir que el proceso actual es ilegítimo, es importante que las creencias encuentren su espacio dentro de ese texto que se va a proponer. Ustedes habrán oído decir que hay dos formas de legitimidad: una es la legitimidad de origen, de la cual carecía la Constitución del '80 y que creo que esta va a tener. Pero hay también una legitimidad de uso, y esto es bien importante. El principal tema de la próxima Convención será definir un régimen político que permita darle legitimidad de uso a esta Constitución. No sacamos nada con que inicialmente incluso estemos todas las creencias incorporadas dentro de ese marco institucional, si al poco andar nos damos cuenta de que su legitimidad de uso es cero porque no logramos resolver los problemas de gobernabilidad. Me parece que la definición del régimen político es, por lejos, la principal tarea que va a tener la próxima Convención y, fundamentalmente, ahí se va a jugar la legitimidad de uso del texto que se proponga. Si no logra hacer un marco de gobernabilidad, de participación y de rendición de cuentas razonable, vamos a tener un problema al poco andar³.

La gracia de un marco legítimo es que cuando uno como ciudadana o ciudadano topa los límites del marco institucional, tiene que decir “hasta aquí llegamos”. En el disco “pare” o en la luz roja sabemos que hay un límite que la sociedad puso y si yo me paso la luz roja, sé lo que me va a pasar en términos de sanción: uno acata la sanción y reconoce que es lo que corresponde hacer.

³ Creo que es importante mirar lo que está pasando en Perú hoy día. Lo que está pasando en Perú muestra claramente un problema legitimidad de esa Constitución, que no tiene los problemas de origen nuestro, pero tiene los propios. El hecho es que el presidente Castillo se excedió en sus funciones, disolvió el Congreso no teniendo funciones para ello. Por lo tanto, claramente, ahí ya hay un acto inconstitucional, y lo que ocurrió después de eso es que las instituciones que la Constitución faculta empezaron a operar, se destituye al presidente Castillo y entra en funcionamiento la regla de reemplazo en caso de falla del presidente. La verdad es que a la presidenta Dina Boluarte, a quien le tocaba manejar la situación, nadie podría decir que es ilegítima la forma en que asumió el poder, distinto es que haya hecho un uso apropiado de la fuerza, eso es otro problema. Sin embargo, hay gente que cuestiona su legitimidad, en particular en la zona sur de Perú. Hay una carencia de legitimidad ahí. En este caso, estamos viendo el problema que se genera cuando una Constitución no es legítima: terminamos con varias decenas muertos y un país quebrado en dos, lo que es particularmente preocupante no solo para Perú sino también para Chile.

¿Cómo se puede medir el éxito o fracaso del nuevo proceso constituyente? Es bastante simple: tiene que aprobarse. Esto es exitoso si se aprueba, y va a ser un fracaso, y rotundo, sería desastroso. Creo que la futura Convención no puede cometer el error que cometió la primera, que es pensar que el país con el que le toca lidiar es el de la última elección. La Convención anterior dijo: acá la derecha pesa un 27%, así que podemos hacer lo que queramos; a la derecha no hay que preguntarle nada, etc. Ahora a la derecha le puede pasar lo contrario: el 62% está en contra de la plurinacionalidad, del Estado regional, lo que quiere decir que nada de eso vale. Eso también sería un error de lectura. Por lo tanto, para que esto sea exitoso tenemos que llegar a un punto intermedio y yo espero que la sapiencia de los convencionales electos y expertos les dé para darse cuenta de eso y no cometer el mismo error pero a la inversa de la convención anterior.

Lo que me da algo de esperanza es que en el proceso fallido anterior, hubo un concepto que fue triunfador, el Estado social y Democrático de Derecho. Si nos atenemos a sus contenidos, a sus implicancias, ese concepto puede ser un principio ordenador para lo que haga la Convención y que le puede permitir tener una mejor lectura de la realidad que la que tuvo la Convención anterior y sacar adelante un texto que sea, efectivamente, el campo de juego que permita que todas las chilenas y chilenos desarrollen sus vidas, individuales o en grupos, por los años que vienen. Así que esa sería mi esperanza, pero sabiendo que hay riesgos que podrían llevar a que no sea así.

Reflexiones finales

Es interesante abordar el tema de la gestión política y las instituciones informales. Voy a tomar, en concreto, la fe en el mercado. La fe en el mercado es una creencia. O sea, yo puedo pensar que el mercado tiene la capacidad de resolver todos los problemas de la tierra (o ninguno). Hay gente que piensa que todo lo que hacen los mercados está bien y que todo lo que hace el Estado es pésimo, y hay gente que piensa exactamente lo contrario. Son creencias. Creo que no es antojadizo decir que en los años '90 o en los años 2000 prevalecía en Chile una creencia muy fuerte en que en el mercado tenía una enorme capacidad de resolver todos los problemas. Es una creencia que tenía detractores pero; en esa época eran pocos. Yo miro la tensión del contrato social en términos de, por ejemplo, el activismo cívico. Es interesante como en los años '90 las cifras del activismo cívico parten muy alto, van cayendo hasta mediados de los años 2000 y luego suben. Huelgas legales e ilegales tienen exactamente ese patrón; las cifras la Encuesta Mundial de Valores sobre participación ciudadana, sabotaje, tienen todos más o menos ese patrón y hay otros datos que muestran que los niveles de polarización⁴ caen muy fuerte el año noventa, caen hasta más o menos el 2005, y de ahí vuelven a subir otra vez. Entonces en términos de la creencia en el mercado, algo pasó que empezó a perderse y la institucionalidad chilena no logró adecuarse lo suficiente como para darle cabida en su seno a la demanda por incorporar, sobre todo en los sectores de derechos sociales, otras lógicas de distribución y asignación de recursos.

Hay dos explicaciones para esta incapacidad. Una es la gestión política. No creo que haya sido deficiente: en el gobierno de Lagos se hicieron esfuerzos por avanzar en este sentido, como vamos a ver enseguida. Pudo haberse hecho más, posiblemente. Quizá la reforma de pensiones de Bachelet tuvo que ser más agresiva en la incorporación de un componente solidario. Frente a estas hipótesis está la explicación alternativa asociada a impedimentos institucionales – de hecho, constitucionales – que le otorgaban a la derecha un poder de veto sobre ciertas materias – seguridad social entre ellas. El más claro, y quizás más

⁴ Segovia, Carolina (2022): "Affective polarization in low-partisanship societies. The case of Chile 1990–2021".

importante, fue el veto al fondo solidario del AUGE el año 2003, pero hubo otros. Ese tipo de vetos le quitó capacidad de gestión política a los gobiernos de la Concertación que estaban tratando de incorporar dentro de la institucionalidad estas inquietudes provenientes de distintas áreas del país.

Un ejemplo de lo anterior que se ha mantenido a través del tiempo es el problema de la solidaridad, la creencia en la solidaridad, cómo se hace solidaridad. Desde la derecha se dice que la solidaridad se hace con recursos del Estado nada más. Esa es una forma, sin duda, pero hay formas alternativas. De hecho, muchos pensamos que tiene que haber formas de solidaridad financiada con cotizaciones de los propios trabajadores, por ejemplo. Pero ahí hay creencias envueltas, difíciles de debatir en el plano abstracto: ¿dónde tiene que haber solidaridad?, ¿tenemos que generar mecanismos de solidaridad entre individuos o, en realidad, tiene que ser todo a través del Estado? La forma en que el gobierno gestione esta definición de solidaridad, cómo la estructure y le dé credibilidad, es muy importante.

Para finalizar, el tema de la confianza. Lo que hicieron las reformas de los años '80 y '90, sobre todo en materia de privatización de derechos sociales, es que transfirieron mucho riesgo a la sociedad. El caso de las pensiones es muy claro: el afiliado enfrenta el riesgo de una crisis financiera; enfrenta el riesgo de desempleo y la ausencia de cotización; enfrenta el riesgo de que si soy joven y estoy desempleado y se me arma una laguna de dos o tres años, la pensión final va a ser 15 ó 20% más baja de lo que hubiera sido si yo hubiera tenido la suerte de tener empleo formal en ese minuto; etc.

Pero debemos ser más precisos para entender qué está pasando. Lo que quiso José Piñera - algo que está explicado en sus libros - fue transferir riesgos a la sociedad para promover que las personas fueran "responsables" y no reposaran en el manto protector del Estado. Pero quiero introducir una distinción muy importante en economía entre riesgo e incertidumbre. Cuando uno no es capaz de asignar probabilidad de ocurrencia a un evento, decimos que lo que enfrentamos es incertidumbre. Desde esta perspectiva, lo que se transfirió a la sociedad en Chile fue incertidumbre y no riesgo, porque los individuos no están en condiciones de manejar el impacto de la longevidad, de riesgos financieros y de desempleo masivo. Para un chileno o chilena esas son causas de incertidumbre y no de riesgo. Lo que es riesgo para el Estado es incertidumbre para la persona. La incertidumbre es tremendamente nociva para el comportamiento de las empresas en la economía y de las personas en la sociedad. La incertidumbre es muy nociva para las personas y su entorno en particular para la confianza en las instituciones que supuestamente les protegen. Pasó que las instituciones dijeron a la ciudadanía: "Hágase cargo de su salud, hágase cargo de su educación, hágase cargo de su desempleo, hágase cargo de su pensión", pero como individuo no tengo herramientas para hacerlo. Ahí hay una causa de desconfianza en las instituciones que el nuevo marco constitucional debe permitir corregir. Dada la formulación que hice del problema, el nuevo marco constitucional debe permitir que la democracia vaya quitándole incertidumbre a la vida diaria de las personas, dejando al nivel del ciudadano solo los riesgos que puede manejar.