

# La falta de acuerdos regulatorios está debilitando nuestras instituciones

---

Nuestro país transita por un momento de debilidad institucional derivado de la falta de acuerdos en materia regulatoria. Esto se expresa nítidamente en la incapacidad de acordar mínimos legales en materias como pensiones, salud y tributos.

En algunos casos, como en salud y pensiones, la discusión se alarga por más de 10 años, sumándose prontamente a otras modificaciones, tales como energía, pesca y consumo. El problema de fondo no es la voluntad reformista, sino la ausencia de consenso en el contenido de los cambios, que se agrava por la creciente polarización del sistema político. Al desafío de todo ello se agrega la discusión en curso sobre el cambio constitucional, promovida desde el año 2016.

Las regulaciones legales son expresión de acuerdos políticos alcanzados institucionalmente por los actores de un sistema, de modo que los déficits en ellas repercuten en la vida social y en el funcionamiento de los mercados afectando a empresas y personas. Ese efecto es aún más gravoso si se deriva de la falta o incapacidad de acuerdo político para regular.

## Se necesitan certezas institucionales y estabilidad de largo plazo

Como afirma el premio Nobel Douglass North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad. Las regulaciones son instituciones que se comportan como limitaciones que dan forma a la interacción entre sujetos y también proveen el espacio que los incentivos de intercambio requieren, en lo político, social y económico. La función principal de las instituciones es reducir las incertidumbres al proporcionar estructura y con ello permitir el desenvolvimiento de las personas y empresas en la vida diaria[i].

Es tal la importancia del cambio en las instituciones, entendido como su actualización y no como su derogación o destrucción, que la estabilidad institucional se muestra también en la capacidad de ser adaptada a nuevas circunstancias, desafíos y problemas. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan en el tiempo[ii].

Cuando se aborda el cambio de las instituciones (regulaciones), como expresan los politólogos Levitsky y Murillo, un elemento central es que tales cambios perduren en el tiempo y mantengan un alto grado de cumplimiento. Sobre ambos elementos se edifica la fortaleza institucional de un país. Se deben crear normas con una mirada de largo plazo para generar expectativas de estabilidad entre los actores. Esa fortaleza requiere considerar que los cambios serán estables si son aceptados por aquellos que son afectados y estuvieron fuera del proceso de elaboración de la ley; como también si son creadas de una forma adaptativa para que los actores puedan evaluar correctamente las eventuales consecuencias[iii].

## Necesitamos dar estabilidad a nuestras instituciones

Estamos en un camino de debilitamiento institucional que debe ser revertido. Al respecto, vivimos en una paradoja. Pareciera haber consenso básico y suficientemente amplio sobre la necesidad de modificaciones regulatorias importantes a nivel legal en las materias señaladas al inicio, pero no se logra pasar a los consensos concretos de contenido para enfrentar reformas legales.

Vemos dos problemas en eso. El primero, es que nuestro sistema político consagra hoy un presidencialismo de minorías parlamentarias que impide procesar demandas ciudadanas y dar respuestas que generen gobernabilidad. Ni este ni los dos gobiernos que le antecedieron han contado con mayorías ni coaliciones que cooperen de un modo permanente y estable, sino que lo característico ha sido el individualismo parlamentario. El segundo problema es la cada vez mayor distancia ideológica entre posiciones políticas, obstando a la generación de espacios comunes para las negociaciones y acuerdos políticos. Ambas cuestiones acarrearán la dificultad de generar mayorías legislativas que miren el largo plazo.

Se negocia desde una posición, pero no hay éxito en ella sin concesiones recíprocas y para ello se requiere apertura y flexibilidad. Los asuntos públicos no escapan a esta regla, sin la cual no llegarán los acuerdos políticos que nuestras regulaciones (instituciones) requieren.

La discusión pública democrática es la articulación de intereses políticos diversos para la generación de consensos con miras a resolver problemas públicos. En un medio y sistema que tiende cada vez más a la polarización, la negociación de acuerdos queda expuesta a la evaluación en clave de lo inmediato y cada vez más supeditada a ese estrecho horizonte del presente, en circunstancias de que los acuerdos que se requieren deben proporcionar durabilidad y certeza en el largo plazo, pues se trata de regular instituciones duraderas en el tiempo.

## Sin acuerdos legislativos sólidos vamos por el camino inverso al que debemos transitar

Si ese es el horizonte del desafío regulatorio, la capacidad de desplegar acuerdos políticos debería envolver la pretensión de superar los ciclos políticos de gobiernos y mayorías parlamentarias circunstanciales. En pensiones y salud este asunto es claro y es posible ver cómo distintos actores han mutado sus posiciones, antes y después del estallido social.

En pensiones, la discusión técnica y política se extiende en el tiempo hasta la Comisión Marcel del año 2006. Hace algunos años era posible visualizar una reforma sobre una fórmula de financiamiento tripartito, pero con los hechos políticos de los últimos dos años la distancia entre quienes adhieren a modelos ahorro individual y quienes abogan por modelos de reparto se acrecentó, abandonándose incluso las propuestas mixtas que hubo. La pregunta central es si se puede establecer un modelo que responda a los principios de seguridad social (universalidad, solidaridad, suficiencia, unidad y progresividad) y que genere mejores pensiones. Pero la discusión cruzada por factores políticos, ideológicos y económicos que inciden en ella nubla las miradas.

En salud es similar. Desde 2010, sin solución política capaz de proveer regulación, la judicialización en el sistema privado de salud evidencia una crisis compleja. Los fallos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema hicieron pasar el modelo de salud privado de su consideración como sólo un seguro privado, a un derecho en el sistema de seguridad social. Sin embargo, ese significativo cambio inducido jurisprudencialmente no ha tenido una contrapartida legislativa en la actualización de un modelo de consenso. Hubo un avance desde la separación completa de subsistemas hacia la idea de un plan de salud universal; pero los disensos políticos y técnicos sobre la sustentabilidad del financiamiento en la integración del sistema de salud no han podido ser resueltos. Así, los reparos se han centrado no tanto en el ámbito de los prestadores de salud, públicos y privados, como en el de los aseguradores, acentuándose la disputa entre partidarios de un seguro único estatal versus un modelo de multiseuros, esto sin pronta resolución.

En la reforma fiscal el asunto también es evidente. El rechazo de la Cámara a la idea de legislar en el proyecto de reforma tributaria, y la ausencia de acuerdos, impidió reponer su discusión antes de un año en el Senado. Este hecho impone al sistema político el desafío de arbitrar acuerdos, más allá de las consabidas diferencias, o a pesar de ellas, que subyacen en la tensión gobierno/oposición y del ritual enfrentamiento de las miradas con acento en los ejes distribución/desarrollo, de los que los discursos de polarización política sólo remarcan sus aspectos inconciliables y no aquellos que pueda ser objeto de consensos técnico y político.

En breve, pareciera ser que la polarización política y la debilidad institucional se necesitan y retroalimentan. De no mediar acuerdos políticos con foco de largo plazo y suficientes para generar cambios regulatorios que den continuidad y actualización a nuestras instituciones en materias como tributación, salud y pensiones, sólo es seguro que en el corto plazo habrá más de ambas, con mayor polaridad y debilidad institucional.



www.alvarezjordan.cl

---

### Referencias

- /// i. **North, Douglass (2014)**. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.
- /// ii. **Ibid.**
- /// iii. **Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2010)**. Variación en la fortaleza institucional. Revista De Sociología, (24), 31–56.  
<https://doi.org/10.5354/0719-529X.2010.14399>.