¿Por qué nos cuesta tanto decidir?

Inmobilismo institucional, certeza y desarrollo en la encrucijada chilena

Oscar Landerretche

I. UNA PREGUNTA INCÓMODA

Quiero empezar con una pregunta que probablemente incomoda a más de alguien en esta sala, y que me incomoda también a mí, porque yo mismo he estado, en distintos momentos, a ambos lados de las trincheras que voy a describir: ¿es posible que el inmobilismo institucional chileno —esa dificultad crónica para procesar decisiones colectivas— no sea un defecto de diseño, sino el precio que pagamos por algo que valoramos, y que ese precio se haya vuelto, silenciosamente, demasiado alto?

La evidencia anecdótica sobra. Tuvimos dos procesos constituyentes, sucesivos, ambos rechazados por la ciudadanía, entre 2020 y 2023, después de un estallido social que exigía, precisamente, la capacidad de refundar un pacto institucional. La reforma previsional —que Chile lleva discutiendo, con distintos nombres y gobiernos, desde al menos 2008— tomó más de una década en tramitarse y solo se despachó, parcialmente, hacia 2024. El royalty minero tardó más de quince años en convertirse en ley, desde las primeras propuestas de comienzos de los 2000. La reducción de la jornada laboral a cuarenta horas demoró cerca de cuatro años en el Congreso desde su ingreso. La reforma al Código de Aguas tomó casi una década. Y la llamada "permisología" —la maraña de autorizaciones sectoriales que puede demorar un proyecto de inversión varios años antes de la primera piedra— sigue, a la fecha de este seminario, en proceso de destrabe.

Ninguno de estos casos es, por sí solo, escandaloso. Juntos, configuran un patrón. Y ese patrón tiene un nombre técnico en la ciencia política y la economía política: se llama estabilidad de políticas, y no es intrínsecamente mala. La pregunta que quiero plantearles hoy es distinta: ¿estamos comprando estabilidad de políticas al precio correcto, o estamos, sin quererlo, comprando parálisis disfrazada de prudencia institucional?

II. CERTEZA NO ES LO MISMO QUE ESTADO DE DERECHO

Para responder, necesito hacer una distinción conceptual que muchas veces se pasa por alto en el debate público chileno, y que es central en la literatura de economía política institucional: la diferencia entre certeza y Estado de Derecho.

Un régimen autoritario puede generar altísimos niveles de certeza. Si el soberano decide y nadie más tiene poder de veto, las reglas del juego —buenas o malas— se conocen con precisión y se aplican sin fricción. Esa es, de hecho, una de las promesas implícitas de ciertos autoritarismos desarrollistas: "aquí no hay incertidumbre, aquí hay una sola voluntad, y esa voluntad es predecible". Pero esa certeza no es Estado de Derecho, y la literatura académica ha sido muy cuidadosa en distinguir ambas cosas.

Barry Weingast, en un trabajo seminal de 1997 publicado en la *American Political Science Review*, mostró con un modelo de teoría de juegos que el Estado de Derecho no es un atributo que un gobernante simplemente "otorga": es un equilibrio autoimpuesto (self-enforcing), en el que los propios actores políticos tienen incentivos para respetar los límites porque violarlos les costaría la coordinación de la ciudadanía en su contra (Weingast, 1997). La certeza autoritaria, en cambio, no requiere ese equilibrio: requiere solamente que el soberano no tenga rivales. Son cosas distintas, y una sociedad puede tener mucha de la primera y muy poco de la segunda.

Douglass North, John Wallis y el mismo Weingast profundizaron esta distinción en *Violence and Social Orders* (2009), un libro que —con toda justicia— se ha vuelto un clásico. Ahí proponen que la mayoría de las sociedades de la historia humana han sido "órdenes de acceso limitado": coaliciones de elites que se reparten privilegios y rentas específicas, y que logran orden y previsibilidad precisamente porque esa distribución de privilegios es estable y conocida. No es el imperio de la ley impersonal; es el imperio de un pacto personalizado, pero funciona, y genera certeza. La transición hacia un "orden de acceso abierto" —donde los derechos son impersonales y no dependen de a quién conoces— es, según ellos, un proceso raro, difícil, y casi siempre gradual (North, Wallis & Weingast, 2009).

¿Por qué me importa esta distinción para hablar de Chile? Porque creo que buena parte de nuestra discusión pública confunde ambas cosas. Cuando alguien reclama "certeza jurídica" para invertir, a veces está pidiendo Estado de Derecho —reglas generales, impersonales, aplicadas con independencia—, y a veces, sin decirlo, está pidiendo simplemente que nadie mueva el statu quo

del que se está beneficiando. Son demandas que se visten igual, pero no son lo mismo, y la política pública que resuelve una no necesariamente resuelve la otra.

III. INSTITUCIONES INCLUSIVAS, EXTRACTIVAS, Y UN DIRECTOR DE TESIS POLÉMICO

No puedo dar esta charla sin mencionar el marco conceptual que, para bien y para mal, domina la conversación pública sobre instituciones y desarrollo: la distinción de Daron Acemoglu y James Robinson entre instituciones "extractivas" e "inclusivas". Su artículo de 2001 en la *American Economic Review*, que usa la mortalidad de los colonizadores europeos como instrumento para las instituciones actuales, es uno de los papers más citados de la economía del desarrollo de las últimas dos décadas, y su idea central es simple y poderosa: donde los europeos no pudieron asentarse por razones epidemiológicas, montaron instituciones extractivas para saquear rápido, y esas instituciones —sorprendentemente— persistieron después de la independencia, condicionando el desarrollo hasta hoy (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2001).

Debo declarar un conflicto de interés simpático: Daron fue mi director de tesis en el MIT. Y como buen tesista, puedo dar fe de que la polémica lo persigue —y él la persigue a ella— con el mismo entusiasmo con que persigue una buena identificación causal. La discusión sobre la mortalidad de los colonos, por ejemplo, sigue viva veinte años después: David Albouy publicó en 2012, en la misma revista, una crítica dura a la calidad de esos datos de mortalidad, y Acemoglu, Johnson y Robinson le respondieron, en el mismo número, con el mismo rigor combativo con que —puedo confirmarlo desde la primera fila— corregía nuestros drafts (Albouy, 2012; Acemoglu, Johnson & Robinson, 2012). Es un poco irónico que un argumento sobre instituciones que duran cuatrocientos años haya generado una pelea académica que ya lleva veinticinco.

Pero el marco extractivo-inclusivo, siendo poderoso, no es el único, y tampoco es el que mejor explica el caso chileno. Dani Rodrik, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi mostraron en 2004, en el *Journal of Economic Growth*, que "las instituciones dominan" por sobre la geografía y la integración comercial como determinante del ingreso —pero, a diferencia de Acemoglu y Robinson, dejan deliberadamente abierta la pregunta de qué tipo específico de institución importa (Rodrik, Subramanian & Trebbi, 2004). Y ahí es donde la historia chilena se complica, porque nuestro problema no es, en el sentido clásico de Acemoglu y Robinson, que tengamos

instituciones extractivas al estilo colonial. Tenemos derechos de propiedad razonablemente protegidos, un Poder Judicial que funciona, niveles de corrupción bajos para el estándar regional. El diagnóstico binario extractivo/inclusivo no calza bien con un país que, aun así, tarda quince años en aprobar un royalty.

IV. COMPLEJIZANDO: JUGADORES CON VETO Y EL COSTO DE TENER DEMASIADOS

Para entender el caso chileno necesitamos una herramienta distinta, más fina: la teoría de los jugadores con veto (*veto players*) de George Tsebelis. Su argumento, desarrollado primero en 1995 y sistematizado en su libro de 2002, es elegante: la estabilidad de las políticas públicas —la dificultad de alejarse del statu quo— aumenta con el número de actores cuyo consentimiento es necesario para cambiar una ley, y aumenta más todavía cuanto más lejos están esos actores entre sí ideológicamente (Tsebelis, 2000, 2002). No hace falta un autoritarismo, ni una elite extractiva, para producir inmobilismo: basta con multiplicar los puntos de veto.

Y eso es exactamente lo que Chile ha hecho en los últimos veinte años, casi siempre por buenas razones y con buenas intenciones: quórums calificados que antes no existían para ciertas materias, un Tribunal Constitucional cada vez más activo como árbitro de última instancia, un Senado con capacidad de bloqueo real, la exigencia de mayorías de dos tercios —y luego cuatro séptimos— en los procesos constituyentes, referéndums de salida obligatorios. Cada uno de estos mecanismos, tomado individualmente, se defendió como una salvaguarda razonable contra el abuso de una mayoría circunstancial. Sumados, configuran un sistema con un número de jugadores con veto que pocos países democráticos exhiben simultáneamente. La teoría de Tsebelis predice exactamente lo que observamos: mucha estabilidad, poca capacidad de adaptación.

Aquí quiero hacer una precisión que creo importante y que, sospecho, no le va a gustar a todo el mundo: esta estabilidad de veto players puede parecer, desde adentro, indistinguible de la certeza jurídica que reclaman los inversionistas. Pero no lo es. Es estabilidad del statu quo, no estabilidad de reglas generales aplicadas con imparcialidad. Cuando el statu quo mismo es el problema —como ocurre, me parece, con nuestro sistema de permisos sectoriales, o con la falta de una solución estructural al sistema de salud—, un exceso de jugadores con veto no produce Estado de Derecho: produce estancamiento con apariencia de orden.

V. EL COSTO ECONÓMICO DE NO DECIDIR

Esto no es solo un problema estético o de ciencia política: tiene un costo medible. Scott Baker, Nicholas Bloom y Steven Davis desarrollaron, en un artículo de 2016 en el *Quarterly Journal of Economics*, un índice de incertidumbre de política económica que muestra, con datos de varios países, que los repuntes de incertidumbre regulatoria anticipan caídas en la inversión, el empleo y el producto, particularmente en sectores intensivos en capital fijo (Baker, Bloom & Davis, 2016). Existe, de hecho, una versión chilena de ese índice —desarrollada por Rodrigo Cerda y coautores— que ha capturado con bastante precisión los períodos de mayor judicialización y postergación regulatoria de la última década.

La literatura sobre democratización aporta un matiz adicional, y no menor: Adam Przeworski y Fernando Limongi mostraron, ya en 1993 en el *Journal of Economic Perspectives*, que el régimen político por sí solo —democracia versus autocracia— explica sorprendentemente poco del crecimiento; lo que importa son las instituciones económicas específicas dentro de cada régimen (Przeworski & Limongi, 1993). Y Dani Rodrik y Romain Wacziarg, en 2005, encontraron que las transiciones democráticas no producen, en promedio, malos resultados económicos de corto plazo, sino más bien lo contrario, aunque el efecto es heterogéneo y depende crucialmente de cómo se gestiona la transición (Rodrik & Wacziarg, 2005). El mensaje conjunto de esta literatura es incómodo para ambos extremos del debate chileno: ni la democracia garantiza crecimiento por sí misma, ni la falta de decisión —así se disfrace de prudencia republicana— es gratis.

VI. LA RECOMENDACIÓN: GRADUALISMO ESTRATÉGICO, NO RESIGNACIÓN

Entonces, ¿qué hacer? Aquí es donde quiero ser más propositivo, y también más honesto sobre las incomodidades de mi propia recomendación.

Gerard Roland, en un artículo de 2004 publicado en *Studies in Comparative International Development*, distingue entre instituciones de movimiento rápido —leyes, reglamentos, contratos— e instituciones de movimiento lento —normas culturales, expectativas de las elites, arreglos distributivos tácitos— y argumenta que el desajuste entre ambas velocidades es una fuente central de fracaso de las reformas (Roland, 2004). Creo que esa es, precisamente, la trampa chilena: hemos intentado, más de una vez, mover instituciones rápidas —una nueva Constitución completa, redactada en meses— sin que las instituciones lentas —la confianza entre coaliciones,

la disposición de los actuales beneficiarios del statu quo a soltar certezas específicas— estuvieran preparadas para acompañar ese ritmo.

Mi recomendación, entonces, es de gradualismo estratégico, no de resignación inmovilista. Y la lógica es, deliberadamente, la misma que usamos —con éxito notable— en nuestra propia transición a la democracia: tranquilizar a los actores que hoy tienen poder de veto sobre las condiciones que más les importan en el corto plazo, a cambio de habilitar mecanismos de destrabe hacia el futuro que ellos mismos no puedan bloquear indefinidamente.

Adam Przeworski lo formalizó en su libro de 1991, *Democracy and the Market*: una transición negociada —una "extricación", en su terminología— requiere que los actores salientes tengan garantías creíbles de que no perderán todo de una vez, porque de lo contrario prefieren jugarse el todo por el todo en el statu quo (Przeworski, 1991). Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, en su influyente estudio comparado de 1986 sobre transiciones desde regímenes autoritarios, documentaron exactamente el mismo patrón en una decena de países: los pactos elitarios que reparten certezas parciales en el corto plazo son, empíricamente, el camino más común —y el más exitoso— hacia una apertura política duradera (O'Donnell & Schmitter, 1986). Y North, Wallis y Weingast, en el libro que cité antes, llaman a esto las "condiciones de umbral": privilegios de elite que, gradualmente, se convierten en derechos impersonales para todos, sin que nunca haya un momento único de ruptura total (North, Wallis & Weingast, 2009).

Trasladado a nuestra agenda pendiente, esto significa, por ejemplo, ofrecer plazos ciertos y acotados a quienes hoy se benefician de la lentitud del sistema de permisos —en lugar de amenazar con su eliminación total e inmediata—, a cambio de mecanismos de silencio administrativo positivo y ventanillas únicas que efectivamente destraben el flujo de proyectos hacia el futuro. Significa, en la discusión previsional que aún queda pendiente, aceptar que ciertos parámetros se ajusten con calendarios largos y anunciados, para poder mover otros con mayor decisión. Significa, en materia constitucional, resignarnos —al menos por un tiempo— a reformas parciales y sucesivas del texto de 1980 ya reformado, en lugar de insistir en el momento fundacional único que dos veces nos fue negado en las urnas.

Sé que esta recomendación no le gusta a todo el mundo, y quiero decirlo con todas sus letras porque sería intelectualmente deshonesto omitirlo: a quienes creen que la urgencia de la crisis social, ambiental o previsional no admite más gradualismo, esta receta les va a sonar a

complicidad con el statu quo, a "gatopardismo" disfrazado de rigor académico. Entiendo esa objeción, y no la voy a despachar con una cita. Pero la evidencia comparada que he revisado hoy —desde Weingast hasta O'Donnell y Schmitter, pasando por la propia experiencia chilena de 1988 a 1990— sugiere, con bastante consistencia, que así es como efectivamente cambian, en la práctica, los regímenes democráticos y los Estados de Derecho: no por decreto de una sola vez, sino por una secuencia de compromisos que amplían gradualmente el círculo de quienes tienen derechos impersonales, sin que nadie pierda todo de golpe. No es la única manera de imaginar el cambio. Es, hasta ahora, la única manera de la que tenemos evidencia sistemática de que efectivamente funciona sin producir, en el camino, una nueva forma de captura.

Termino donde empecé. El inmobilismo institucional chileno no es, en mi lectura, el precio inevitable del Estado de Derecho. Es, más bien, lo que ocurre cuando confundimos la estabilidad del statu quo con la certeza que en realidad necesitamos para crecer y para distribuir mejor lo que crecemos. Distinguir ambas cosas —y tener el coraje político de tranquilizar hoy para poder destrabar mañana— es, me parece, la tarea pendiente de esta generación. Muchas gracias.

REFERENCIAS

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. American Economic Review, 91(5), 1369–1401.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2012). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation: Reply. American Economic Review, 102(6), 3077–3110.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty. Crown Business.

Albouy, D. Y. (2012). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation: Comment. American Economic Review, 102(6), 3059–3076.

Baker, S. R., Bloom, N., & Davis, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. Quarterly Journal of Economics, 131(4), 1593–1636.

Cerda, R., Silva, A., & Valente, J. T. (2016). Economic policy uncertainty indices for Chile (Working paper).

North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press.

O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (1986). Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies. Johns Hopkins University Press.

Przeworski, A. (1991). Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge University Press.

Przeworski, A., & Limongi, F. (1993). Political regimes and economic growth. Journal of Economic Perspectives, 7(3), 51–69.

Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development. Journal of Economic Growth, 9(2), 131–165.

Rodrik, D., & Wacziarg, R. (2005). Do democratic transitions produce bad economic outcomes? American Economic Review, 95(2), 50–55.

Roland, G. (2004). Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. Studies in Comparative International Development, 38(4), 109–131.

Tsebelis, G. (2000). Veto players and institutional analysis. Governance, 13(4), 441–474.

Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

Weingast, B. R. (1997). The political foundations of democracy and the rule of law. American Political Science Review, 91(2), 245–263.