

# ¿PARA QUÉ NECESITAMOS CONSENSOS?

René Cortázar



¿Para qué necesitamos consensos?

Primera edición: noviembre de 2018

© 2018, Cieplan

© 2018, Cieplan  
Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura  
Santiago - Chile  
Fono: (56 2) 2796 5660  
Web: [www.cieplan.org](http://www.cieplan.org)

Edición: Javiera Pérez  
Diseño portada y diagramación: Javiera de Aguirre  
ISBN: 978-956-204-078-5

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: LOM Ediciones  
Impreso en Chile / Printed in Chile

**¿Para qué necesitamos consensos?**

**René Cortázar**



# ÍNDICE

¿Para qué necesitamos consensos?.....	7
1. Los consensos y la transición .....	9
2. Los consensos y la consolidación democrática .....	12
3. Las percepciones que dividen.....	20
4. Un círculo virtuoso: el impacto del crecimiento sobre los consensos....	30
5. Las nuevas realidades: globalización y revolución tecnológica .....	31
6. Consensos básicos: ¿entre quiénes? .....	35
7. Conclusiones.....	38
Anexo.....	41
Referencias .....	43



## ¿Para qué necesitamos consensos?

*René Cortázar*<sup>1</sup>

¿Para qué necesitamos consensos? ¿Cuál es la ventaja de establecer acuerdos amplios, que abarquen a sectores significativos de la población, como el Gobierno y la oposición? Esta es la pregunta que intentamos responder en este trabajo.

La respuesta a esta interrogante, por distintos sectores de la sociedad en Chile, fue variando entre el período de transición a la democracia y el período de consolidación de ésta. En este trabajo hacemos un contraste entre ambos períodos.

---

1 Agradezco los comentarios de José Pablo Arellano, Paulo Cox, Alejandro Foxley, Manuel Marfán, Patricio Meller, Pablo Parodi, Rodrigo Saens, Raúl Sáez, Ignacio Walker y los participantes en el seminario de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Talca. Como siempre, la responsabilidad por los contenidos es sólo del autor.





## 1. Los consensos y la transición

Durante la transición a la democracia, hace casi 30 años, se enfatizó mucho la así llamada democracia de los acuerdos o de los consensos (Boeninger, 1997). En la que, como dijo el Presidente Aylwin en su primer discurso luego de asumir, en el Estadio Nacional, se buscaba “forjar la unidad nacional” porque “¡Chile es uno solo!”. Se trataba de lograr “acuerdos”, en particular entre trabajadores y empresarios, para construir una “nación de hermanos”<sup>2</sup>.

Se hacía un claro contraste entre la nueva etapa que se iniciaba y la política fuertemente polarizada y confrontacional que había caracterizado al país, al menos desde mediados de la década de los 60<sup>3</sup>. Ahora se trataba de practicar la tolerancia mutua y buscar acuerdos, tanto en el ámbito de las instituciones políticas como en el campo del desarrollo económico.

Sin embargo, desde el inicio hubo dos visiones, dos enfoques, respecto de cómo enfrentar la construcción de consensos en Chile. Por una parte, estaban aquellos que veían dicha necesidad como algo asociado sólo a la transición o meramente circunstancial<sup>4</sup>. Por otro lado, estaban quienes la veían como una condición de largo plazo (entrevista a Alejandro Foxley, en Stipicic y Barría, 2017). Ambos sectores coincidían, eso sí, en la necesidad imperiosa de construir consensos amplios durante el primer período, es decir, durante la transición<sup>5</sup>. Lo anterior, por motivos tanto políticos como económicos.

---

2 Ver el primer discurso del Presidente Patricio Aylwin, en el Estadio Nacional, el 12 de marzo de 1990.

3 Dicha política, altamente polarizada y confrontacional, se organizó en torno a las así llamadas “planificaciones globales”, que daban origen a proyectos políticos fuertemente ideológicos y excluyentes entre sí. Proyectos que se basaban en grandes utopías sobre las que se proponían procesos de cambio que, en general, pretendían partir de cero (Góngora, 1986).

4 Maya Fernández, presidenta de la Cámara de Diputados, *El Mercurio*, 9/6/2018.

5 Una excepción a este acuerdo amplio fue la postura del Partido Comunista, que fue oposición a los cuatro gobiernos de la Concertación (1990-2010) y que se convirtió en un crítico permanente de las políticas de los acuerdos. También hubo algunos sectores de la Concertación que tomaron la misma postura, aunque eran bastante minoritarios y generalmente silenciosos.

## Consensos políticos

En primer lugar, ambos sectores reconocían que las transiciones a la democracia tenían, por su naturaleza, una cierta debilidad o precariedad. La experiencia de las transiciones en América Latina lo había mostrado con claridad. Vivo estaba el ejemplo argentino, en que el Presidente Raúl Alfonsín ni siquiera pudo concluir su mandato. A esto se sumaba el fuerte grado de conflictividad social y problemas de gobernabilidad que se habían observado en las transiciones de los demás países de América Latina. Frente a esa democracia débil o precaria nacía la convicción de que había que regular o moderar el conflicto. De allí la importancia de los consensos.

Esta primera conclusión se veía reforzada por dos características muy propias de la experiencia chilena. Por una parte, el hecho de que la institucionalidad de la transición contemplaba que Augusto Pinochet se mantendría como Comandante en Jefe del Ejército<sup>6</sup>. Un arreglo institucional inédito. No había otra experiencia de ese tipo en el mundo. Por otro lado, existía la convicción de que el quiebre democrático del 11 de septiembre de 1973 se había visto favorecido por la existencia de una fuerte polarización ideológica y política que había ido debilitando la democracia. Ello creaba, en distintos sectores del sistema político, el interés de actuar de un modo responsable, en términos de proteger la frágil democracia que estaba renaciendo. Los consensos, al darle una mayor legitimidad al nuevo sistema, ayudaban a fortalecerla.

A su vez, existía conciencia de que el Chile de la transición era una democracia protegida, en el sentido de que las mayorías no se podían manifestar plenamente. La existencia, principalmente, de senadores designados hacía que la Concertación de Partidos por la Democracia no pudiera expresar su mayoría electoral en una mayoría parlamentaria. Los tres primeros gobiernos de la Concertación carecieron de una mayoría en el Congreso, es decir, o llegaban a acuerdos que sobrepasaran las fronteras de su coalición o se generaba una parálisis legislativa.

---

6 De perder el plebiscito de 1988, Pinochet podía permanecer como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997.

## Consensos económicos

Desde el punto de vista del desarrollo económico y social, los consensos se veían como funcionales para alcanzar buenos resultados durante el período de transición. Entre empresarios e inversionistas existía, en esa época, una fuerte desconfianza y temor a que se aplicaran políticas que frenaran el proceso de crecimiento que se había alcanzado desde mediados de la década de los 80. Una forma práctica de enfrentar esa incertidumbre, de modo de mantener y acelerar el proceso de inversión, tanto en capital físico como en aumentos de la productividad, fue, precisamente, intentar que las principales reformas del gobierno de Aylwin, en particular la tributaria y la laboral, se definieran a través de acuerdos que incluyeran a los partidos oficialistas y sectores de la oposición. Es decir, crear consensos amplios en torno a sus contenidos.

## 2. Los consensos y la consolidación democrática

Hemos señalado que, tanto al interior de la Concertación como en el resto del país, existió una coincidencia muy amplia respecto de la necesidad de los consensos, en lo político y económico, durante la transición. Las diferencias surgieron, más bien, sobre cuál era la mejor estrategia durante la consolidación democrática. Mientras algunos estimaban que la búsqueda de consensos era una estrategia circunstancial, que sólo correspondía a la transición, otros pensaban que también reflejaba una necesidad para el período de consolidación.

Las diferencias entre estas dos visiones empiezan a expresarse con más fuerza hacia fines de los 90. Entre quienes sostenían que la búsqueda de consensos debía ser un rasgo permanente, que perdurara más allá de la transición a la democracia, había razones tanto políticas como económicas.

### Democracia consolidada

La razón política de fondo es que los consensos básicos son esenciales para que la democracia pueda cumplir de buena manera con su fin propio, que es servir a la voluntad colectiva o al interés general de la sociedad. No sólo a la voluntad colectiva o interés general de la mayoría, sino que a los del conjunto de la sociedad (Rosanvallon, 2011).

Para identificar y cautelar ese interés general existen, fundamentalmente, dos instrumentos. En primer lugar, la deliberación democrática, es decir, la búsqueda, a través de los representantes de los distintos sectores ciudadanos, de un terreno común que pueda ser identificado como el interés general de la sociedad, al cual el sistema político debe servir. Dicha deliberación democrática, que es la pieza

---

central de un sistema democrático, considera instituciones que favorecen los consensos e instituciones que regulan los conflictos.

Decimos que la orientación central de un sistema democrático debiera darse en torno a cómo servir a los intereses del conjunto del pueblo, en contraste con otros sistemas políticos que sirven principalmente a los intereses de uno (monarquía) o de algunos (oligarquía) (Rosanvallon, 2011). Resulta evidente que la búsqueda de consensos, a través de la cooperación entre los diversos sectores sociales y políticos, es un instrumento idóneo, probablemente el más eficaz, para identificar y servir a dicho interés general.

Por lo tanto, la primera razón por la que necesitamos consensos, desde el punto de vista político, es porque constituyen un medio eficaz para que la democracia pueda cumplir con su fin propio. Dicho de otro modo: ¿sería posible sostener, razonablemente, que algún sistema democrático, en particular, está al servicio del interés común de la sociedad si no existen consensos básicos mínimos, respecto de las aspiraciones que esa misma sociedad tiene respecto del futuro?<sup>7</sup>.

El segundo instrumento, propio de la democracia, se expresa en la regla de mayoría electoral. Una vez que se hace el esfuerzo por identificar el interés general de la sociedad y se busca construir consensos en torno a él, hay aspectos sobre los cuales no resulta posible llegar a acuerdo. En dichos puntos, en que no es posible dirimir las diferencias, se impone el voto mayoritario sobre el minoritario.

Pero no es que la legitimidad de la democracia una vez consolidada se base en que la mayoría manda y la minoría obedece. No hay una base filosófica o ética que diga que el bienestar de una sociedad mejora cuando se impone la voluntad del 51% por sobre el 49% restante. Esto lo pueden certificar los sectores que son tratados, o maltratados, en su condición minoritaria. Es, entre otros, el caso de las minorías étnicas, políticas, sociales, económicas o sexuales. La mayoría

---

7 De más está decir que en la búsqueda de estos consensos básicos no se puede aspirar a acuerdos unánimes, pero sí a consensos que sean transversales a las principales fuerzas políticas de Gobierno y oposición.

electoral otorga una legitimidad legal, pero no necesariamente una autoridad moral (Rosanvallon, 2011). Lo que tiene, como hemos dicho, fuerte fundamento filosófico y base ética es la afirmación de que se mejora el bienestar de la sociedad cuando se satisface el interés común del conjunto de ésta<sup>8</sup>.

Es importante aclarar que la búsqueda del interés común no significa, necesariamente, un sesgo en la dirección del statu quo. Ejemplo de ello es lo que ocurrió durante varias transiciones a la democracia y, en particular, en la chilena. Frente a la disyuntiva entre continuidad y cambio, hubo claridad en que sin cambios profundos en las instituciones heredadas del régimen militar no existiría estabilidad en las instituciones en el futuro. Tanto fuerzas políticas de Gobierno como de oposición entendieron que para mantener un alto crecimiento se requería de fuertes cambios en materia de equidad. Es lo que permitió alcanzar acuerdos políticos amplios respecto de importantes cambios en materia tributaria y laboral.

La existencia de consensos básicos no sólo es necesaria para que la democracia pueda cumplir con su fin propio. También resulta indispensable para asegurar su estabilidad en el tiempo. Cuando dichos consensos básicos no existen se produce, habitualmente, una tendencia a la polarización. A los “otros”, con quienes no compartimos un terreno común respecto del futuro de la sociedad, comenzamos a verlos como verdaderos obstáculos para alcanzar el país que queremos. Entonces, basta que alguno de los sectores se radicalice en sus propuestas, para quedar en disposición a percibirlos como enemigos, a veces irreconciliables.

Esta polarización, habitualmente, erosiona las normas sociales sobre las cuales se funda la democracia: la tolerancia mutua y la autolimitación institucional.

---

8 Destacar esta orientación no significa desconocer o minimizar las dificultades y desafíos inherentes al proceso de identificar, o más bien construir, dicho interés común. Como un modo de incentivar la búsqueda del interés común, las instituciones democráticas buscan asegurar que también se tome en consideración el punto de vista de las minorías. Con este propósito, por ejemplo, la institucionalidad democrática norteamericana creó una serie de procedimientos en el Senado que permiten que sectores minoritarios puedan, en ciertas circunstancias, detener la tramitación de algunas leyes (es el caso del “filibuster”, que hace que se detenga la tramitación de un proyecto de ley, mientras haya algún senador haciendo uso de la palabra). En años recientes se autorizó que la mayoría, pero con un quórum calificado de 60%, pueda interrumpir el “filibuster” y proceder a la votación del proyecto (Levitsky y Ziblatt, 2018).

El deterioro de dichas normas sociales afecta la estabilidad democrática incluso antes de que se produzcan los cambios legales en ese sentido; ya que los límites constitucionales, sin el complemento de las normas sociales, no pueden por sí solos garantizar una adecuada continuidad democrática<sup>9</sup>.

La primera norma social que se erosiona en situaciones de polarización extrema<sup>10</sup> es la tolerancia mutua. Es la norma que hace que los rivales políticos se puedan reconocer recíprocamente como decentes y patrióticos. Cuando se quiebra esta norma, se crean las condiciones para que se comiencen a usar “medios de lucha” cada vez más extremos, con el consiguiente impacto sobre la estabilidad democrática.

Es normalmente el debilitamiento de la tolerancia mutua lo que está detrás de la erosión de la segunda norma social básica: la autolimitación institucional. Es decir, el compromiso tácito de las partes de no violar el espíritu de las leyes, ni aun bajo el pretexto de estar cumpliendo con la letra de éstas.

En América Latina, y en particular en Chile, tenemos muchos ejemplos de procesos de erosión de las normas sociales democráticas.

Abundan los casos en que se pierde el respeto mutuo. Los opositores son descritos como antipatriotas o como personas que, más que servir el interés general del país, buscan defender intereses particulares, muchas veces inconfesables.

De allí se pasa, habitualmente, a situaciones en que los actores se atienen, en el mejor de los casos, a la letra de las leyes, pero no respetan las normas sociales de autolimitación institucional.

Es el caso del gobierno de Salvador Allende en Chile, con el uso de los llamados “resquicios legales” para expropiar empresas. Existía un decreto de la década de los 30 que no había sido derogado y que se encontraba formalmente vigente<sup>11</sup>.

---

9 Las reglas constitucionales son siempre incompletas, tienen más de una interpretación en algunos de sus contenidos y muestran diversas ambigüedades. Por ello requieren, para sostener la convivencia democrática, ser complementadas por normas sociales democráticas, que son reglas “blandas” que no están escrituradas, pero que obligan a las partes. La principal es la tolerancia mutua entre Gobierno y oposición (Levitsky y Ziblatt, 2018). Lo que normalmente sólo resulta posible por la existencia de algunos consensos básicos, compartidos transversalmente en el sistema político.

10 Decimos polarización extrema para distinguirla de la polarización normal, propias de cualquier sistema democrático, en que siempre existirán áreas importantes de desacuerdos y disputas.

11 El decreto ley N° 520, promulgado bajo un régimen dictatorial en 1932 y que no había sido derogado.

De acuerdo con la letra de la ley podía ser aplicado, aunque violando el espíritu del marco legal que regía en el país<sup>12</sup>. Es, precisamente, una situación en la que correspondía aplicar la norma social de autolimitación institucional. Pero en el clima de polarización extrema que se vivía, se utilizó el decreto mencionado para construir el área de propiedad social.

La transgresión a las normas sociales de respeto mutuo y autolimitación institucional no es patrimonio de países en desarrollo. Es también frecuente en el mundo desarrollado.

En este sentido, es ilustrativo lo ocurrido en el sistema político norteamericano en los últimos 30 años. Se partió, en los años 90, con un fuerte deterioro de la norma social del respeto mutuo, el que fue gatillado principalmente por representantes en la Cámara del Partido Republicano. Pero luego se pasó a la etapa de no respetar la autolimitación institucional (Levitsky y Ziblatt, 2018).

Por ejemplo, una regla no escrita era que la interrupción del proceso legislativo por parte de una minoría en el Senado<sup>13</sup> sólo se podía usar excepcionalmente. De hecho, se utilizó sólo 23 veces durante todo el siglo XIX. Pero a partir de los 90 se convirtió en una verdadera epidemia, con más de 80 interrupciones al año. Otra regla no escrita era que no se podía remover a los encargados de la fiscalización e investigación, por razones políticas. Hasta que Trump removió al director del FBI al comienzo de su mandato. Lo mismo ocurre con la amplia facultad que tienen los presidentes de Estados Unidos para gobernar vía decretos, lo que les permite evitar el debate parlamentario y la deliberación democrática. Una norma que en su espíritu debía tener un carácter excepcional se utilizó en forma indiscriminada. Aquí la responsabilidad recae también en los demócratas y, en particular, en el gobierno de Obama.

---

12 En cartas a *El Mercurio* del 10/8/1971 y del 4/10/1972, Eduardo Novoa, que fue quien promovió el uso de este mecanismo legal, reconoce que dicho decreto era incoherente y contradictorio con otras normas legales también vigentes, pero que por falta de diligencia no había sido derogado.

13 El denominado “filibuster”, al que ya hemos hecho mención.



---

Fue, precisamente, el quiebre de estas normas sociales democráticas, la tolerancia mutua y la autolimitación institucional, lo que estuvo en definitiva detrás del surgimiento de muchas dictaduras a lo largo de la historia (Levitsky y Ziblatt, 2018)<sup>14</sup>.

## Desarrollo sustentable

El segundo fundamento para justificar la búsqueda permanente de consensos tiene que ver con la posibilidad de alcanzar un desarrollo sustentable en el tiempo. Sabemos que el desarrollo depende de la calidad de las instituciones o reglas del juego que enfrentan consumidores, trabajadores, inversionistas y empresarios. Como decía Douglass North, quien recibió el Premio Nobel de Economía, luego de estudiar por muchas décadas las causas y los fundamentos del desarrollo: es la calidad de las reglas del juego lo que hace la diferencia entre los países que se desarrollan y los países que se frustran en el intento (North, 1990). Sin embargo, no son sólo las instituciones actuales, vigentes al momento del análisis, las que influyen sobre las decisiones de inversión en capital físico y en aumentos de productividad, que son los factores fundamentales detrás del crecimiento del ingreso por persona en un país. Un inversionista que va a iniciar un nuevo proyecto en la minería, la industria o la agricultura de un país, no desarrolla ese proyecto pensando sólo en el presente o en el horizonte de cuatro años que puede durar un gobierno. Lo hace pensando en los 20 o 30 años que pueda durar el proyecto. No le basta con que las actuales reglas del juego sean eficaces o de calidad. Requiere hacer una estimación respecto de cuál va a ser la calidad y eficacia de dichas reglas del juego en el futuro.

Por su parte, los aumentos de productividad que surgen a nivel de las empresas provienen de cambios en los procesos productivos y mejoramientos en la tecnología, que habitualmente también involucran decisiones que no son de

---

14 En América Latina durante todo el siglo XX se observó con frecuencia la combinación de instituciones democráticas débiles y ausencia de normas sociales de respeto mutuo y autolimitación institucional. Fueron sustituidos, en muchos casos, por una fuerte personalización en el ejercicio del poder político con lógicas clientelísticas y corporativistas, creando una “democracia de caudillos” en vez de una “democracia de instituciones” (Walker, 2013).

corto plazo, sino que de mediano y largo plazo. Incorporar inteligencia artificial en una empresa no es un proyecto a dos o tres años, sino que requiere de un horizonte de 10 años o más.

A pesar de esta necesidad de prever lo que pueda ocurrir en el mediano y largo plazo, la incertidumbre respecto del futuro es de la esencia de un sistema democrático. De hecho, hay quienes han definido la democracia como la institucionalización de dicha incertidumbre (Przeworski, 1991).

Es en este contexto que los consensos de largo plazo cobran una importancia esencial. Si bien no eliminan la incertidumbre, la reducen. No se sabe con certeza cuáles serán las instituciones o reglas del juego futuras. Pero la existencia de dichos consensos, entre Gobierno y oposición, las hace más previsibles, porque permiten anticipar que aun con los cambios en las coaliciones de Gobierno que se producen naturalmente en el juego democrático, es posible aspirar a una cierta estabilidad institucional. Cuando las instituciones son de calidad, una mayor estabilidad incentiva la inversión tanto en capital físico, como en el crecimiento de la productividad. Es lo que ocurrió en Chile entre 1990 y 2013, período en que el país logró crecer sostenidamente, por casi un cuarto de siglo, a un ritmo del 5% anual.

Por lo tanto, consensos amplios de carácter permanente y no sólo circunstanciales o transitorios son necesarios no sólo para una democracia consolidada de calidad, estable, que pueda servir al interés común de la sociedad; sino a su vez, para un desarrollo económico sustentable. ¿Qué otro mecanismo, fuera de la búsqueda de consensos o acuerdos amplios, existe para dar confiabilidad a las instituciones o reglas del juego futuras?

Es, justamente, el hecho de que la inversión en capital físico y en aumentos de la productividad no descansa sólo en las instituciones actuales, sino en las proyectadas para los próximos 20 o 30 años, lo que hace que se puedan observar períodos de muy alto crecimiento, como el de los 90, con períodos de menos crecimiento, como la primera década de los 2000, en presencia de instituciones bastante similares. La diferencia radica, con toda seguridad, en las expectativas respecto de la posible evolución futura de dichas instituciones y en las expectativas de cómo irían cambiando los consensos básicos de la sociedad en el tiempo.

En síntesis, la clave para el desarrollo está en la calidad de las reglas del juego o instituciones que incentivan o limitan las conductas de los diversos actores. Esta es una condición necesaria. Sin instituciones de calidad no hay desarrollo acelerado (North, 1990).

Sin embargo, aunque existan instituciones de calidad, si los diversos actores, en especial los inversionistas, temen que se van a deteriorar en el futuro, sus efectos serán limitados. Sólo cuando existen instituciones de calidad en el presente y expectativas de que también lo serán en el futuro, se potencia al máximo su impacto sobre la inversión, el desarrollo tecnológico y el crecimiento.

Por último, como es de la esencia de la democracia la alternancia en el poder, sólo la existencia de consensos básicos entre las principales fuerzas políticas garantiza que el desarrollo sea sustentable en el tiempo.

### 3. Las percepciones que dividen

El hecho de que existieran sectores importantes del sistema político que estimaban que los consensos básicos eran esenciales, tanto para el período de transición como de consolidación democrática, mientras otros sectores, también numerosos, pensaban que dichos consensos básicos eran necesarios sólo en la transición refleja, a nuestro juicio, diferencias de percepciones o de comprensión respecto del impacto de los consensos sobre la democracia y el desarrollo<sup>15</sup>.

Para intentar explicar este contraste de percepciones resulta útil considerar, en más detalle, dos enfoques polares o estilizados que permiten identificar las variables en juego: el que percibe la economía, la política y la vida social como un ejercicio de suma variable, en que todos pueden ganar o perder según lo que ocurra con la trayectoria del país; y el que percibe esas mismas realidades como un ejercicio de suma cero, como una torta fija, respecto de la cual lo que cabe debatir es, principalmente, cómo ésta va a ser distribuida.

El enfoque que ve la realidad como un ejercicio de suma variable fue dominante durante la transición y dio origen a un acuerdo muy amplio respecto de la necesidad de grandes consensos, tanto económicos como políticos. Muchos sectores mantuvieron esta misma perspectiva durante el período de consolidación democrática.

La otra visión polar, que surge como percepción en algunos sectores políticos una vez concluida la transición, durante la fase de consolidación democrática,

---

15 Alguien podría argumentar que estas distintas miradas responden, en parte, a la valoración de unos y otros de la importancia relativa de los objetivos que se priorizan, como el crecimiento o la igualdad. O a la existencia de distintos intereses entre uno u otro sector. En este trabajo, sin embargo, argumentamos que las diferencias de enfoque tienen su origen en diferentes percepciones respecto de la realidad económica y política del país.

considera básicamente a la economía, la política y la vida social como una realidad más cercana a un ejercicio de suma cero, en el que para que unos puedan ganar otros tienen que perder.

Quienes ven la realidad como un ejercicio de suma variable, tanto durante la transición como durante la consolidación democrática, destacan la importancia de los consensos y la cooperación o colaboración entre distintos sectores, que ayudarían a que la torta crezca beneficiando a todos (Tabla 1). Quienes ven la realidad con un enfoque más próximo a un ejercicio de suma cero rechazan los consensos y la cooperación, ya que es imposible que todos se puedan beneficiar al mismo tiempo, y ponen el énfasis en la redistribución y los conflictos (Tabla 1).

**Tabla 1**  
Consenso y cooperación

	<b>Consenso</b>	<b>Cooperación</b>
<b>Suma variable</b>	+	+
<b>Suma cero</b>	-	-

Apoyan: +; Rechazan: -

Describamos, con más detalle, ambos enfoques.

### **El enfoque de suma variable**

Partamos por el desarrollo. Usemos una analogía. Se podría afirmar que durante la transición la economía era vista por todos como una torta que podía crecer, estancarse o encogerse. Era una torta de suma variable. El resultado dependía, principalmente, de los inversionistas. Si ellos invertían fuertemente en capital físico y en aumentos de la productividad, la torta podría crecer a igual o mayor ritmo que el que mostraba la economía chilena desde mediados de los 80. Si, en cambio, ellos dejaban de invertir, la torta podía dejar de crecer o incluso achicarse.

Por otra parte, el que esa inversión se concretara o no dependía de la rentabilidad esperada de los distintos proyectos. Rentabilidad que estaba fuertemente condicionada por lo que el Gobierno hiciera en materia macroeconómica, tributaria y laboral.

Había una natural preocupación de los inversionistas respecto de estos temas, ya que el Gobierno había anunciado, entre otros cambios, reformas profundas tanto en lo tributario como en lo laboral.

Si las nuevas instituciones eran percibidas en forma negativa por los inversionistas, ello afectaría la rentabilidad esperada de los proyectos y, por tanto, la inversión, los aumentos de productividad y el crecimiento.

Esa visión de la economía como una torta de tamaño fuertemente variable, muy sensible a los “espíritus animales” (*animal spirits*) de los inversionistas (Akerlof y Shiller, 2009), era lo que hacía que los consensos básicos fueran vistos como indispensables para el desarrollo. Fue el fundamento de que se buscaran acuerdos amplios, tanto respecto de la reforma tributaria como de la laboral.

La reforma tributaria estaba orientada a obtener una mayor recaudación de alrededor de 2% del PIB<sup>16</sup>. La mayor recaudación provendría principalmente de un aumento en el impuesto a las utilidades de las empresas, de 10% a 15%. A la vez, se introducirían una serie de normas orientadas a disminuir la elusión y los abusos del sistema impositivo (Marfán, 1998).

La reforma laboral, por su parte, estaba orientada a la dictación de un nuevo Código del Trabajo por primera vez en la historia democrática de Chile<sup>17</sup>. Éste buscaría mayor equidad en las relaciones laborales, para lo cual, entre otros aspectos, se incrementarían de cinco a 11 meses el máximo de las indemnizaciones asociadas al despido y se dictarían normas que harían posible el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de la negociación colectiva. También se buscaba mayor autonomía social en las relaciones entre trabajadores y empresarios,

---

16 La recaudación efectiva de la reforma cumplió con dicho objetivo.

17 Los anteriores Códigos del Trabajo fueron dictados en 1931 bajo la dictadura de Ibáñez y en 1987 bajo la dictadura de Pinochet.

---

para lo cual, entre otros aspectos, se autorizaría la creación legal de centrales sindicales y sindicatos de trabajadores de temporada en la agricultura, a la vez que se fortalecerían los fueros sindicales y se permitiría que los trabajadores eventuales pudieran firmar convenios colectivos (Cortázar, 1993).

Se trataba de dos reformas que, por razones obvias, eran vistas con desconfianza y rechazo por el mundo empresarial. Sin embargo, el que se hayan abordado a través de la búsqueda de consensos básicos que hicieron explícitos los objetivos de estos cambios y el modo en que podrían contribuir a la estabilidad futura de las reglas del juego llevaron a que, en el marco de estas reformas, el país tuviera un fuerte aumento en la inversión, que se tradujo en un crecimiento promedio del PIB de un 7% anual durante el período 1990-1998.

Tal como en materia económica, se podría hacer una analogía similar respecto de los beneficios de los consensos para el sistema político durante la transición. En este caso, la torta que cambia de tamaño no refleja los resultados económicos, sino el modo en que las instituciones políticas influyen sobre los derechos, la convivencia, la gobernabilidad y el interés general de la sociedad. También en esta dimensión, la torta podía crecer, estancarse o encogerse. Hay países que mejoran en el respeto a los derechos básicos de sus ciudadanos y en sus condiciones de gobernabilidad y otros que retroceden.

Más allá de que había una visión bastante generalizada en el país en cuanto a la conveniencia de los consensos para la transición, incluso entre quienes no compartían dicho diagnóstico, no existía una estrategia alternativa que resultara convincente. El hecho de que el Gobierno fuera minoría en el Parlamento hacía que las alternativas realistas fueran: o una reforma tributaria y laboral que reflejara un acuerdo con sectores de la oposición, o que se mantuvieran las reglas del juego tributarias y laborales que se habían heredado del régimen militar.

Las diferencias entre distintos sectores y grupos surgieron a medida que se fue produciendo la consolidación democrática. Supongamos que todos estaban de acuerdo con North, en cuanto a que la calidad de las instituciones incide sobre el desarrollo. Las diferencias se daban respecto de la magnitud esperada de dicho efecto. Para algunos, las instituciones tienen un fuerte impacto sobre la inversión y los aumentos de productividad, mientras que para otros dicho efecto, si bien significativo durante la transición, era poco importante a partir de la consolidación democrática.

Diremos, polarizando los argumentos como un modo de contrastar los dos enfoques, que los primeros veían la economía como un ejercicio de suma variable (en que el ingreso nacional puede crecer, estancarse o decrecer fuertemente, según las decisiones que se tomen) y los otros la veían mejor representada por un ejercicio de suma cero (en que el ingreso nacional no está muy influenciado por las instituciones que se establezcan).

### **El enfoque de suma cero**

El enfoque de suma cero tiene, a su vez, dos versiones: la simple y la sofisticada.

La simple hace una afirmación y utiliza una analogía. La afirmación es que el ingreso del país es bastante independiente de las orientaciones de las políticas públicas, al menos en el corto y mediano plazo. Por lo cual las políticas hay que evaluarlas, principalmente, por sus efectos sobre la distribución del ingreso, la riqueza y el poder en la sociedad, más que sobre la base de su impacto sobre el tamaño de la economía. La analogía que usa la versión simple es la de una torta de tamaño constante, respecto de la cual hay que debatir, principalmente, sobre el tamaño del pedazo relativo que les va a tocar a los distintos sectores, grupos o clases que conforman la sociedad. Esta versión simple no estaba formulada explícitamente por los técnicos de los distintos sectores, pero estaba implícita en muchas de las argumentaciones que se hacían en el debate político<sup>18</sup>.

La versión sofisticada afirma que la evolución de una economía pequeña y abierta como la chilena está básicamente determinada por lo que ocurre en la economía mundial. En ese sentido, el ingreso del país variaría fundamentalmente según lo que ocurre en el resto del mundo y, por lo tanto, es bastante independiente de las orientaciones de las políticas públicas. Esta última afirmación es, en sus implicancias de política, análoga a la del enfoque suma cero simple. Es esta segunda versión la que ha estado más presente en el debate reciente en Chile. En los últimos años, la autoridad económica ha puesto el énfasis en que el menor

---

18 Usando las categorías de Kahneman (2011), la versión simple del enfoque suma cero es el tipo de analogía que se adapta bien al sistema 1 de nuestra mente. Dicho sistema es el que más utilizamos en el debate político, ya que no requiere de ningún esfuerzo de nuestra parte.



---

crecimiento de Chile tenía que ver, básicamente, con la economía mundial. Por lo tanto, cualesquiera hubieran sido las reformas aplicadas, el crecimiento habría sido el mismo o, al menos, muy similar<sup>19</sup>.

La versión sofisticada difiere de la versión simple en la analogía que utiliza. En vez de una torta fija, se trata de una torta cuyo crecimiento o decrecimiento es exógeno, al no depender de nuestra acción. Pero la conclusión final de los dos enfoques es la misma. Sólo podemos influir en cómo se distribuye la torta, porque su tamaño no varía mucho según lo que hagamos o no hagamos en materia de políticas públicas.

Por más que se lo haya utilizado mucho, el enfoque suma cero, aun en su versión sofisticada, carece de un adecuado sustento empírico, en la experiencia histórica de los últimos 30 años en Chile. Al contrario, la información más sólida parece apuntar en el sentido opuesto.

Contrastemos el período de la Concertación (1990-2010) con el de la Nueva Mayoría (2014-2018) (Anexo) <sup>20</sup>. Respecto del marco externo, la tasa promedio de crecimiento de la economía mundial fue algo menor en el período de la Concertación que en el de la Nueva Mayoría (2,7% durante la Concertación y 2,8% durante la Nueva Mayoría). El otro indicador externo clave para Chile, el precio del cobre, fue menor durante el período de la Concertación (1,94 dólares por libra de cobre durante la Concertación y 2,76 dólares por libra durante la Nueva Mayoría). Sin embargo, a pesar de que el marco externo, de acuerdo a estos dos indicadores clave, es mejor para el período de la Nueva Mayoría, la tasa de crecimiento promedio de la economía chilena durante la Concertación triplica la observada durante el gobierno de la Nueva Mayoría

---

19 Ver, por ejemplo, entrevista al ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre (*El Mercurio*, 11/1/18). No deja de sorprender esta proposición, que afirma que subir el impuesto a las empresas de 20% a 27% no habría tenido ningún efecto importante sobre el ahorro de éstas ni sobre la inversión

20 No haremos referencia al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Nos parece que resulta más ilustrativo contrastar los gobiernos de la Concertación con el de la Nueva Mayoría. Se trata, básicamente, de los mismos partidos, con la excepción del Partido Comunista, que perteneció a la Nueva Mayoría y fue oposición a los gobiernos de la Concertación. A la vez, durante la Concertación prevaleció una visión de suma variable, que incentivaba la búsqueda de consensos; mientras que durante la Nueva Mayoría tendió a prevalecer una mirada más cercana a la visión de suma cero, que desvaloriza la búsqueda de dichos consensos en el largo plazo.

(5,1% durante la Concertación y 1,7% durante la Nueva Mayoría)<sup>21</sup>. Este resultado es suficientemente elocuente como para que pueda ser objetado a través de la referencia a algunos países en particular, cuya selección es siempre muy discutible<sup>22</sup>.

## Consensos, cooperación y conflictos

Mirar la realidad con un par de anteojos que reflejen un enfoque de suma variable o de suma cero resulta decisivo desde el punto de vista del análisis sobre las posibilidades de cooperación al interior de la sociedad.

En la visión suma cero, como hemos dicho, cada vez que se diseña una política para que un sector aumente su pedazo de la torta, otro sector tiene que disminuir el suyo<sup>23</sup>. Por eso no existe tal cosa como un interés común. Los intereses son contradictorios. Por eso no existe tal cosa como una auténtica cooperación y una auténtica búsqueda de consensos. ¿Cómo vamos a alcanzar un acuerdo si para que yo avance tú tienes que retroceder? Desde esta perspectiva, cuando un sector político o social habla de consensos, no es más que un intento de engaño. ¿Cómo va a existir un espacio sólido para la norma democrática de tolerancia mutua cuando las partes son, en esencia, enemigos irreconciliables?

La vida social, de acuerdo a este enfoque, estaría estructurada, básicamente, en torno al conflicto. Si se quiere beneficiar con una reforma tributaria a la mayoría del país, es necesario perjudicar a “los poderosos de siempre”. Si se quiere beneficiar con una reforma laboral a los trabajadores, hay que perjudicar a los empresarios.

En cambio, quienes piensan que la economía es un ejercicio de suma fuertemente variable, en que el crecimiento está muy influido por la calidad y estabilidad de las instituciones o reglas del juego y que de ello depende que la torta crezca, se establezca o decrezca, postulan que los consensos deben ser de largo plazo y no sólo circunscritos al período de transición.

---

21 Si consideramos por separado los períodos 1990-2000 y 2000-2010, se mantienen las conclusiones (Anexo).

22 Ver cálculos del ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre (*El Mercurio*, 19/10/17).

23 Más allá de los aumentos o decrecimientos que se produzcan por razones exógenas a nuestras políticas.

---

Sostienen que es posible pensar en instituciones, en particular en instituciones tributarias y laborales, que puedan, a través de su impacto positivo sobre el crecimiento de la torta, beneficiar simultáneamente a trabajadores y empresarios. Por tanto, tiene sentido la cooperación entre dichos sectores sociales.

Como fundamento empírico muestran que en el caso de Chile, durante la Concertación, en que se aplicaron políticas de mayor calidad en materia institucional, el crecimiento alcanzó a un promedio de 5,1%, lo que convierte ese periodo en los 20 años de mayor crecimiento en la historia del país. Pero no sólo hubo un mayor crecimiento global, sino que se beneficiaron todos los sectores, favoreciéndose el interés común de la sociedad. Esas dos décadas fueron también el periodo de más progreso del 50% de familias más pobres. Un caso claro de suma variable positiva, en que todos los sectores sociales se beneficiaron en forma simultánea (PNUD, 2017).

En la misma dirección apunta el hecho de que no existan experiencias en el mundo que muestren que sea posible crear un bienestar significativo para el 50% más pobre de la población sin pasar por un largo período de crecimiento económico, que beneficie al conjunto de la sociedad. Tampoco se conoce de alguna experiencia de un país subdesarrollado, medido en términos de su ingreso por persona, que haya sido capaz de resolver los problemas de empleo, salarios, salud, educación y vivienda. En ese sentido, el postulado básico que está detrás de quienes defienden, en forma excluyente, las políticas distributivas a partir de un enfoque de suma cero no parecería tener una evidencia histórica que lo avale.

Todo parecería apuntar a favor de quienes sostienen que la economía es un ejercicio de suma fuertemente variable; una economía que hace posible que podamos aspirar, al menos en teoría, a identificar un interés común o interés general de la sociedad. Que pueda servir para cimentar, a su vez, la tolerancia mutua entre los diversos sectores sociales y políticos.

Las variables clave están identificadas. Cuanto más crea usted que el desarrollo económico y social es un ejercicio de suma variable, que dista mucho de una visión de suma cero; y cuanto más crea usted que la calidad de la democracia varía fuertemente con la calidad de la convivencia, y en particular con la capacidad de unos y otros de tolerarse mutuamente, más importancia le dará a la construcción

de consensos básicos de largo plazo. Es decir, a la construcción de acuerdos en torno a las orientaciones del sistema político y a las instituciones de calidad que promuevan el desarrollo económico y social de largo plazo.

### **Redistribuir para crecer**

Sostener que el desarrollo debe ser caracterizado como un ejercicio de suma variable no significa desconocer o subvalorar el papel de las políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso. Sólo que el análisis debe incorporar el impacto de la redistribución sobre el crecimiento, del mismo modo como resulta indispensable incorporar, en las distintas políticas orientadas a incrementar la tasa de crecimiento, su potencial impacto distributivo.

El impacto de las políticas redistributivas sobre el crecimiento puede ser negativo cuando ahuyenta la inversión o los aumentos de productividad. Pero también puede ser positivo, por ejemplo, cuando favorecen la estabilidad de las buenas reglas del juego.

La estabilidad de las instituciones exige, como hemos argumentado, la construcción de consensos básicos en torno a ellas. Para que esto sea posible, dichas reglas del juego deben gozar de una amplia legitimidad social, lo que sólo sucede cuando son percibidas por la población como equitativas. De allí que muchas veces resulte indispensable acompañar los cambios institucionales con políticas redistributivas, que aseguren resultados más equitativos para los distintos sectores sociales involucrados.

### **La suma cero de Trump**

En todo caso, la visión del desarrollo como un ejercicio de suma variable o de suma cero no es una disyuntiva específica al caso de Chile o de los países en desarrollo, ni privativa de los sectores llamados progresistas. De hecho, el uso de un enfoque de suma cero es una característica muy llamativa del gobierno de Trump en Estados Unidos. Ello se ve con claridad al considerar la forma en que plantea el tema de las migraciones, uno de los ejes centrales de su campaña. Propone construir un muro que separe a México de Estados Unidos. ¿Con qué

---

propósito? Que los mexicanos no crucen la frontera para ocupar los empleos que existen en Estados Unidos y, por lo tanto, reservar esas oportunidades para los norteamericanos. Sin embargo, este enfoque parte de la base de que, al permitir la migración, lo único que está en discusión es quién se queda con los empleos de Estados Unidos, si los mexicanos o los norteamericanos.

Supone que el número de empleos que hay en Estados Unidos no depende de que haya o no migraciones. Si hay 100 empleos y los mexicanos ocupan 50, van a quedar sólo 50 para los norteamericanos. Lo que el análisis no considera es que cuando se permiten las migraciones, a no ser que la productividad marginal de los migrantes sea nula, ello incrementa el nivel de producción del país, lo cual incentiva también a los inversionistas que buscan responder a las nuevas oportunidades de negocios. Aumenta la inversión en Estados Unidos y, por lo tanto, el número de empleos que hay para repartir entre mexicanos y norteamericanos. El par de anteojos más adecuados para analizar esta realidad no son los anteojos de suma cero, sino los anteojos de suma variable.

La misma visión de suma cero es la que tiene Trump respecto del comercio internacional. Siempre se queja de los países que tienen más exportaciones hacia Estados Unidos que lo que importan de él. La verdad es que en un modelo de suma positiva eso no tiene ninguna importancia. A un país podemos comprarle más de lo que le vendemos y a otros venderles más de lo que les compramos. Desde el punto de vista del bienestar no hay nada de qué quejarse. Sin embargo, cuando uno tiene en la mirada un par de anteojos de suma cero y cree que lo que uno vende al exterior es lo que le va a ayudar a desarrollarse y que lo que uno compra del exterior son menos ventas de los productores nacionales a su mercado interno, se produce la confusión mercantilista de Trump.

#### **4. Un círculo virtuoso: el impacto del crecimiento sobre los consensos**

Hasta aquí hemos argumentado que los enfoques de suma variable, y los consensos que puedan surgir a partir de ellos, pueden resultar funcionales al desarrollo económico y social cuando generan una mayor presencia y estabilidad de las buenas reglas del juego que lo hacen posible.

Pero también es posible argumentar que podría existir una dirección de causalidad, en el sentido inverso.

Cuanto mayor el crecimiento, es más razonable, para los diversos actores sociales y políticos, apostar a que el dinamismo de la economía (que recoge el enfoque de suma variable) les va a permitir satisfacer sus aspiraciones de progreso; sin necesidad de poner toda su confianza en los cambios distributivos, que son más centrales bajo un enfoque de suma cero.

En este sentido, un enfoque de suma variable favorecería el mayor crecimiento, el que a su vez validaría el enfoque de suma variable por sobre el enfoque de suma cero.

De este modo, se produce un círculo virtuoso que se observa en la realidad de muchos países. Fuerte crecimiento, tendencia a los acuerdos y baja conflictividad social se transforman en aliados que se refuerzan mutuamente. Es lo que parece haber ocurrido en Chile en la década de los 90. En la misma lógica, el surgimiento en todo el mundo de los movimientos sociales de los “indignados” y sus protestas estuvo asociado a la fuerte desaceleración del crecimiento que se produjo a partir de la crisis global de 2008-2009.

---

## 5. Las nuevas realidades: globalización y revolución tecnológica

Nos hemos referido a las implicancias de asumir un enfoque de suma cero o uno de suma fuertemente variable. Hemos destacado que los enfoques de suma variable hacen que se valoren los consensos y la cooperación. A su vez, los enfoques de suma cero llevan a rechazar las políticas de los consensos y ponen el énfasis en el conflicto.

Pero la realidad no es tan esquemática. Normalmente, los distintos sectores políticos se ubican sobre la línea continua que une a ambos polos. La Concertación estaba más cerca de un enfoque de suma fuertemente variable y la Nueva Mayoría tendió a ubicarse más cerca de un enfoque de suma cero. Para comprobar este cambio, basta constatar que durante el último período casi no se debatió, al interior de la Nueva Mayoría, sobre el impacto que tendrían la reforma tributaria y la reforma laboral sobre el crecimiento, concentrándose la discusión sobre sus efectos distributivos.

Chile Vamos (y sus antecesores) ha ido también cambiando su posición. En los 90 estaba más cerca del polo de suma fuertemente variable que la Concertación. Pero durante el primer gobierno del Presidente Piñera (2010-2014) se fue desplazando hasta ubicarse bastante cerca de la posición que había tenido la Concertación en los años 90.

Más allá de estos cambios en la posición relativa de los distintos sectores políticos en Chile, es posible constatar que durante los últimos años, el enfoque de suma fuertemente variable ha ido tomando a nivel mundial una presencia cada vez más importante. Ello como consecuencia de dos fenómenos que están marcando nuestra época: la globalización y la revolución tecnológica.

## La globalización

La globalización no es, ciertamente, un fenómeno nuevo. Durante el último siglo y medio han existido varias etapas. Hubo un primer proceso de globalización que concluyó en 1914. Después, el fenómeno de la globalización volvió a retomarse, luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de 1945. Esta segunda etapa, que duró hasta la década de los 80, estuvo marcada por los acuerdos de Bretton Woods. Si bien hubo apertura comercial, sólo se eliminaron las restricciones al comercio más flagrantes. Aunque hubo movimientos de capitales, éstos eran relativamente restringidos. Dichas integraciones comercial y financiera, más moderadas que las que existen en la actualidad, hicieron que los países pudieran mantener, a través de sus Estados nacionales, políticas económicas más autónomas que las que son posibles hoy en día.

Podríamos decir que en esa época los cambios institucionales, a nivel de cada país, tenían una incidencia limitada y gradual sobre el crecimiento. Por lo tanto, si bien el desarrollo podía ser visto como un ejercicio de suma variable, el impacto de la calidad de las instituciones sobre el crecimiento era moderado. Los errores no se pagaban ni tan caro ni tan rápido como en la actualidad.

El gran cambio se produjo con la mayor apertura comercial y financiera<sup>24</sup> de la década de los 80. La conjunción de ambos fenómenos dio origen a esta nueva etapa, que se ha denominado hiperglobalización (Rodrick, 2011).

Bajo la hiperglobalización las nuevas instituciones o cambios en las reglas del juego tienen un efecto mucho más significativo y rápido sobre la movilidad de capitales y la competitividad y, por lo tanto, sobre la inversión y el crecimiento. Esto ha llevado a la economía a un esquema de suma fuertemente variable.

Frente a un incremento en los impuestos a las utilidades de las empresas, los inversionistas nacionales y extranjeros en la actualidad pueden reaccionar de inmediato, ajustando su portafolio de instrumentos financieros, a la velocidad a la que se desplaza la información por la web. Al disminuir, como consecuencia del cambio tributario, el retorno esperado de las inversiones en Chile, ajustan

---

24 Que se refleja en un fuerte movimiento de capitales.



---

a la baja su incidencia en las carteras, haciendo caer la inversión financiera en el país. Un proceso casi instantáneo, muy poco regulado, que hasta hace pocas décadas era más largo y engorroso.

Frente a un cambio laboral que aumenta el efecto disruptivo de las huelgas, y por tanto la seguridad de la cadena logística, se afecta la competitividad y el impulso exportador. La incidencia de este impacto sobre la competitividad y el crecimiento será más significativa cuanto mayor sea la intensidad de la competencia en los mercados de exportación. La hiperglobalización aumentó significativamente dicha intensidad competitiva.

Tomar en serio la hiperglobalización exige que en cada propuesta de política se analicen sus efectos sobre la rentabilidad de las inversiones, en referencia a los países que compiten por los mismos recursos y el consiguiente impacto sobre el ahorro y la inversión.

Este es el tipo de debate que debió darse durante la tramitación de las reformas tributaria y laboral del gobierno de la Nueva Mayoría, pero fue básicamente ignorado o supeditado a la discusión distributiva, que se privilegió a partir de una mirada más cercana a un enfoque de suma cero.

Podrá haber una discusión sobre la intensidad de cada uno de los efectos que hemos mencionado en nuestros ejemplos. Pero no cabe duda de que el paso de la globalización a la hiperglobalización mueve a la economía en la dirección de un esquema de suma más variable que la que existía en el pasado.

## **La revolución tecnológica**

El segundo cambio estructural de significación que ha tenido lugar en las últimas décadas es el de la revolución tecnológica.

Está el internet de las cosas, el análisis de los grandes datos (*big data*), la inteligencia artificial, las neurotecnologías, los nano y microsátélites, los nanomateriales, las manufacturas aditivas, las tecnologías avanzadas de almacenamiento de energía, la biología sintética y las cadenas de bloques (OECD, 2016).

Todos estos cambios tecnológicos tienen un impacto directo sobre la productividad y el crecimiento. A la vez, para implementarse exitosamente exigen de capacidad empresarial y esfuerzos de inversión en una perspectiva de 10, 20 o 30 años plazo. Para que esta inversión en cambios tecnológicos, por parte del sector privado, llegue a materializarse se requiere que la rentabilidad esperada de dichos esfuerzos sea la adecuada. Pues bien, como hemos reiterado en este trabajo, dicha rentabilidad se ve decisivamente afectada por las instituciones o reglas del juego que existan en el país durante todo el lapso de implementación de los cambios. Entre otras, por las regulaciones de patentes, tributarias, laborales, educacionales y de capacitación.

En consecuencia, al analizar las instituciones o las reglas del juego que puedan afectar el cambio tecnológico y el crecimiento de la productividad sólo cabe, si aceptamos las nuevas realidades, considerar un esquema de suma fuertemente variable.

En síntesis, tanto la globalización como el cambio tecnológico hacen que el par de anteojos para mirar la realidad deba ser uno que considere un esquema de suma fuertemente variable, situación en la cual los consensos amplios alcanzan su mayor potencialidad.

---

## 6. Consensos básicos: ¿entre quiénes?

En este trabajo hemos argumentado sobre la importancia de los consensos básicos para construir una democracia consolidada y un desarrollo sustentable.

¿Cuáles son los actores políticos y sociales que deben ser considerados? ¿Entre quiénes deben fraguarse dichos consensos básicos?

Durante la transición a la democracia se buscaron para las principales reformas, entre ellas la tributaria y la laboral, acuerdos entre el Gobierno y la oposición y, en el caso de la reforma laboral, entre las principales centrales sindicales (CUT) y empresariales (CPC).

Las nuevas formas de irrupción de la sociedad civil de las últimas décadas hacen que este énfasis basado en la estructura de clases sociales, como el que se utilizó durante la transición, deba necesariamente ser ampliado. Hoy existen muchas otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo las comunidades locales, los pueblos originarios y los grupos orientados a la protección del medioambiente, que están influyendo decisivamente sobre los grandes proyectos de inversión. Estos actores son, por lo tanto, muy relevantes, desde el punto de vista de los consensos básicos que se necesitan construir.

Otra forma de decir lo mismo es afirmar que, dado que el poder de los distintos sectores de la sociedad ha cambiado tanto, los interlocutores válidos para la construcción de consensos básicos también deben variar en forma significativa.

### El cambio en el poder

Para efectos de nuestro análisis, definimos poder como la capacidad de influir sobre los acontecimientos y, en particular, sobre las conductas de los demás (Nye, 2004). Dicha capacidad de influencia ha ido cambiando, principalmente impulsado por las nuevas realidades: la globalización y la revolución tecnológica (Naim, 2013).

Hasta hace no más de medio siglo el poder en la sociedad civil estaba muy concentrado en las organizaciones sociales ligadas a la estructura de clases: sindicatos y organizaciones empresariales. Por su parte, antes de la hiperglobalización, los gobiernos y el Parlamento tenían, como hemos dicho, una mayor autonomía e independencia en la fijación de sus políticas públicas, lo que les otorgaba más poder que en la actualidad.

Todo esto ha variado enormemente. El mapa del poder se ha transformado. Por ejemplo, la aparición de internet y la fuerte presencia de las redes sociales han afectado el poder de los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales. En São Paulo hubo una serie de manifestaciones masivas contra el gobierno de Dilma Rousseff. Habían sido convocadas a través de las redes sociales. Muchas veces ni siquiera se pudo constatar quiénes eran los que estaban en el origen de las convocatorias.

El mismo cambio, en términos de disminución de su poder, es el que ha tenido lugar en el ámbito de los medios de comunicación tradicionales, a los que a veces se les atribuye un poder casi mítico. Históricamente, los países se debatían entre un par de diarios, un par de canales de televisión y unas pocas radios. Y la capacidad de esos medios para influir sobre la agenda pública era inmensa. Porque había pocas opciones para las personas. Un escenario no muy distinto a este es el que caracterizaba a Chile durante la transición.

Ello cambia en al menos tres sentidos. El primero es la globalización. Cualquier ciudadano tiene acceso no sólo a los medios nacionales, sino que a muchos medios extranjeros. Esto, como es obvio, limita el poder editorial de los primeros. El segundo factor que limita el poder de los medios de comunicación tradicionales tiene que ver con las redes sociales. La información fluye por ellas al margen de lo que decidan los periodistas y los dueños de los medios. Es una fuerza incontenible. Muchas veces da origen a lo que se ha llamado la “posverdad”. Surgen informaciones falsas que no cumplen con ningún estándar profesional, pero que igual se difunden por las redes. El hecho inobjetable es que estas redes se han transformado en un contrapeso al poder que tenían los medios de comunicación tradicionales. El tercer factor proviene de la conducta de las personas, actuando como individuos, y potenciada por el cambio tecnológico. Tenemos en Chile 17 millones de personas y más de 20 millones de celulares.

---

Por tanto, en cada persona hay un potencial periodista, listo para cubrir la noticia con su celular en la mano y alimentar la información que obtenga en las redes sociales; listo para contrastar las versiones que se dan a través de los medios de comunicación tradicionales. Cuando en el pasado se daban informaciones o se hacían denuncias falsas, no había cómo contrastar la evidencia. Hoy basta con que haya alguien en el sector con un celular, que registre su propia versión, para que la interpretación falsa que algún medio de comunicación estaba entregando se desmorone. No cabe duda de que todo este escenario ha limitado fuertemente el poder que tienen los medios de comunicación tradicionales.

Podríamos continuar comentando cómo la globalización, con su mayor competencia, ha reducido el poder económico tanto de las empresas como el de las organizaciones sindicales. O cómo la revolución tecnológica ha influido sobre el poder de los gobiernos, los partidos, el Parlamento o las empresas<sup>25</sup>. Pero la conclusión es siempre la misma. La globalización y la revolución tecnológica no sólo hacen que enfrentemos una economía fuertemente variable, que puede resultar muy afectada, para bien o para mal, con los cambios institucionales. Esa misma globalización y cambios tecnológicos llevan a que los consensos básicos, indispensables para mantener instituciones estables y de calidad, no se puedan buscar sólo entre los actores políticos y sociales que concurrieron a los acuerdos de la transición. Es necesario reconocer que cambió el mapa de poder. Que resulta indispensable, en cada tema, identificar primero a los actores básicos entre los cuales hay que construir (con un mapa que no es idéntico al de la transición) los acuerdos políticos y sociales que puedan dar origen a una democracia consolidada, que sea capaz de lograr un desarrollo sustentable. No es que haya desaparecido el poder de los partidos políticos o de las organizaciones sindicales y empresariales. Sólo que han aparecido otros actores políticos y sociales, que también deben ser considerados. Y que hacen más compleja la tarea.

Se necesita, a su vez, aceptar que en muchos casos el poder se ha diluido de tal modo que no es posible construir acuerdos formales, sino que sólo entendimientos tácitos, que contribuyan a la estabilidad institucional futura.

---

25 Un ejemplo que resulta ilustrativo de cómo el cambio tecnológico ha limitado el poder de las empresas es la ola de despidos de líderes de empresas, a nivel global, por conductas que, sin ser ilegales, podrían ser mal recibidas por las redes sociales, afectando negativamente a sus marcas (*Economist*, 28/7/18).

## 4. Conclusiones

En este trabajo nos hacemos la pregunta ¿para qué necesitamos consensos?

Durante los últimos 30 años han existido en Chile básicamente dos respuestas. La primera: para permitir una buena transición a la democracia y para reducir las incertidumbres que enfrentaban los inversionistas durante ese proceso. Por lo tanto, los consensos corresponderían a una etapa, serían circunstanciales y asociados a un momento histórico.

Una segunda corriente coincide en la importancia que tuvieron los consensos en la transición, pero sostiene que también serían necesarios para consolidar una democracia que sirva al interés común de la sociedad, base de la legitimidad de dicho sistema político. Además, los consensos de largo plazo serían clave para alcanzar un desarrollo sustentable, que permita a Chile cruzar el umbral del desarrollo, en especial en una época en que se ha profundizado la globalización y gatillado una verdadera revolución tecnológica.

Ambas visiones coincidieron en sus propuestas durante los primeros años de la transición, en todo el gobierno de Patricio Aylwin y buena parte del gobierno de Eduardo Frei.

Sin embargo, hacia fines de los 90 empezaron a divergir. Quienes entendían que la búsqueda de los consensos era algo circunstancial empezaron a cuestionar la importancia de los mismos. Quienes entendían que la búsqueda de los consensos debía ser un objetivo de largo plazo mantuvieron una clara diferencia con los anteriores. Esto se ha expresado con distintas etiquetas durante los últimos 30 años. Por ejemplo, las que distinguen entre los “autocomplacientes” (que sostenían la tesis de los consensos de largo plazo) y los “autoflagelantes” (que, en general, avalaban la tesis de los consensos circunscritos a la etapa de la transición).

Esta divergencia se ha expresado, también, en la orientación tan diferente que tuvieron los gobiernos de la Concertación, en los que primaron quienes veían

los consensos como una búsqueda de largo plazo, de lo que ocurrió durante el gobierno de la Nueva Mayoría, en el cual dominó la tesis de quienes veían los consensos como algo circunstancial.

Es una diferencia que permite distinguir con claridad dos etapas. En la primera, que va desde el plebiscito de 1988 y la muerte de la Concertación en 2013, hubo una hegemonía de los sectores así llamados “autocomplacientes”. En la segunda etapa, que se inicia en diciembre de 2013, con el nacimiento de la Nueva Mayoría, y culmina en marzo de 2018, con su defunción, hubo una clara hegemonía de los así llamados “autoflagelantes”.

Que en la primera etapa la tasa promedio de crecimiento de la economía del país haya triplicado a la de la segunda etapa, con precios del cobre y tasas de crecimiento de la economía mundial similares, no deja de resultar sugerente.

### ¿Qué hacer en el futuro?

Los más pesimistas, que podríamos llamar “autoflagelantes contumaces”, dirán que el único modo de retomar una política de los consensos sería en presencia de una crisis que creara una percepción de fragilidad política y económica, como la que se vivió en la transición.

Los más optimistas postularán que es posible reeditar, aunque con una arquitectura diferente, la estrategia de los consensos en un escenario de normalidad democrática. El modo de lograrlo tendría dos elementos.

Por una parte, creando conciencia de que a medida que se fue debilitando la política de los acuerdos, el desarrollo también se fue desacelerando. El contraste más claro se da al comparar el período de la Concertación con el de la Nueva Mayoría. No cabe duda de que uno de los aspectos más destacados, aunque no el único, al contrastar ambos períodos, es el abandono, casi por completo, de la política de los consensos y el paso a un tipo de estrategia política que privilegiaba la confrontación por sobre la cooperación<sup>26</sup>. Sólo se mantuvo la política de los consensos a propósito de la energía y algunas reformas políticas, que fueron las

---

26 Esta estrategia se vio facilitada por el hecho de que la Nueva Mayoría contó con el control político de la Cámara de Diputados y el Senado.

áreas de mayor éxito del Gobierno. Como hemos argumentado en este trabajo, a pesar de enfrentar un escenario externo similar, el país creció tres veces más rápido durante la Concertación que bajo la Nueva Mayoría.

El segundo modo de posibilitar la reedición de la política de los acuerdos sería creando conciencia de los cambios que han tenido lugar en los últimos 30 años, tanto por la globalización como por la revolución tecnológica. Ambos fenómenos hacen que la economía pueda ser vista con la analogía de una torta fuertemente variable. Han alejado aún más nuestra economía de la analogía de la torta de suma cero. En este nuevo escenario, contar con instituciones de calidad que sean estables en el tiempo (lo que sólo puede ser garantizado por sólidos consensos en los ámbitos económico, político y social) hace la diferencia entre el éxito y el fracaso.

Por último, hemos argumentado que la construcción de los nuevos consensos tiene que darse entre actores que no son exactamente los mismos que existieron y tuvieron un rol protagónico durante la transición. El poder se ha redistribuido mucho en la sociedad. Los actores que pueden influir sobre la realidad no son idénticos a los de entonces. Algunos siguen siendo actores centralizados. Otros se han atomizado, como resulta claro cuando se comparan los medios de comunicación tradicionales con las nuevas redes sociales. Algunos consensos podrán ser formales. Otros, por las nuevas características de los actores, tendrán que ser más informales o tácitos.

El problema que hay que resolver es, sin embargo, en esencia el mismo. Una democracia de alta calidad requiere que la vida política se organice en torno a la búsqueda del interés común de la sociedad, en un marco de tolerancia mutua entre Gobierno y oposición. Para alcanzar ambos objetivos son indispensables un conjunto de consensos básicos, que le otorguen niveles adecuados de cohesión a la vida social.

Por su parte, el desarrollo sustentable depende de la calidad y la estabilidad de las reglas del juego fundamentales. Estas reglas sólo pueden tener estabilidad, en un sistema democrático, cuando descansan sobre la base de ciertos consensos básicos al interior de la sociedad.

La capacidad de construir y actualizar en forma permanente dichos consensos, involucrando a los actores relevantes para cada desafío es, probablemente, lo que hace la principal diferencia entre los países que se desarrollan y los que se frustran en el intento (North, 1990).



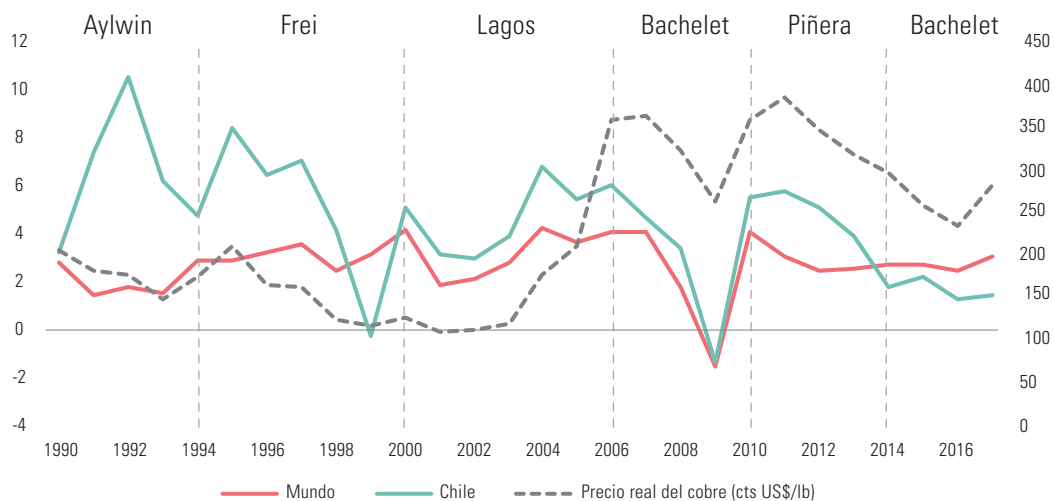
---

## ANEXO

Contrastemos el período de la Concertación (1990-2010) con el de la Nueva Mayoría (2014-2018) (Gráfico). Respecto del marco externo, la tasa promedio de crecimiento de la economía mundial fue algo menor en el período de la Concertación que en el de la Nueva Mayoría (2,7% durante la Concertación y 2,8% durante la Nueva Mayoría). El otro indicador externo clave para Chile, el precio del cobre, fue menor durante el período de la Concertación (1,94 dólares por libra de cobre durante la Concertación y 2,76 dólares por libra durante la Nueva Mayoría). Sin embargo, a pesar de que el marco externo, de acuerdo a estos dos indicadores clave, es mejor para el período de la Nueva Mayoría, la tasa de crecimiento promedio de la economía chilena durante la Concertación triplica la observada durante el gobierno de la Nueva Mayoría (5,1% durante la Concertación y 1,7% durante la Nueva Mayoría).

Este resultado, que enfatiza la importancia de las instituciones o reglas del juego internas sobre el crecimiento, se ve reforzado cuando distinguimos entre las dos décadas del período de la Concertación. En la década de los 90 (1990-2000) el crecimiento de la economía mundial fue de 2,7%, algo inferior al de la primera década del siglo XXI (2000-2010), que fue de 2,8%. El precio del cobre (1,68 versus 2,21 centavos de dólar la libra) también fue menor durante la primera de estas dos décadas. A pesar de un marco externo menos holgado, la tasa de crecimiento de la economía chilena fue de 6,1% en la década de los 90 y de sólo 4,2% durante la de los 2000.

**Gráfico 1:**  
CRECIMIENTO DE CHILE Y EL MUNDO. PRECIO DEL COBRE.



Fuentes: (1) Crecimiento del PIB, Banco Mundial; (2) Precio real del Cobre, Cochilco, precio en la Bolsa de Metales de Londres.

**REFERENCIAS:**

Acemoglu, D. y J. Robinson (2006); “Paths of economic and political development”, en Weingast, B. y D. Wittman (ed); *The Oxford Handbook of Political Economy*; Oxford University Press.

Akerloff, G y R. Schiller (2009); *Animal Spirits*; Princeton: Princeton University Press.

Boeninger, E (1997); *Democracia en Chile*; Santiago: Editorial Andrés Bello.

Cortázar, R (1993); *Política Laboral en el Chile Democrático*, Santiago: Dolmen

Góngora, M. (1986); *Ensayo Histórico Sobre la Noción de Estado en Chile en los Siglos XIX y XX*, Santiago: Editorial Universitaria.

Levitsky, S y D. Ziblatt (2018); *How Democracies Die*; Nueva York: Crown

Marfán, M (1998); “El financiamiento fiscal en los años 90” en R. Cortázar y J. Vial: *Construyendo Opciones*, Santiago: CIEPLAN y Dolmen.

Naim, M (2013); *The End of Power*; Nueva York: Basic Books

North, D (1990); *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*; Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, J (2004); *Soft Power*, Nueva York: Public Affairs

OECD (2016); *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, Paris: OECD Publishing.

PNUD (2017); *Desiguales*, Santiago: PNUD

Przeworski, A (1991); *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrik, D (2011); *The Globalization Paradox*, Nueva York: WW Norton and Company.

Rosanvallon, P (2011); *Democratic Legitimacy*, Princeton: Princeton University Press.

Stipicic, C y C. Barría (2017); *La Segunda Transición*; Santiago, Uqbar.

Walker, I. (2013); *Democracy in Latin America (between hope and despair)*, Indiana: Notre Dame Press.



**RENÉ CORTÁZAR** es Ingeniero comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT). Es investigador senior de CIEPLAN y director de empresas. Ha sido ministro de Transportes y Telecomunicaciones (2007-2010), ministro del Trabajo y Previsión Social (1990-1994); director ejecutivo de Televisión Nacional de Chile, presidente de Canal 13, consultor de organismos internacionales y profesor universitario.

Es autor de numerosas publicaciones, entre ellas de los libros: “Política laboral en el Chile democrático” (Ediciones Dolmen, 1993) y “Transantiago. Diez claves para enfrentar crisis” (Uqbar Editores, 2015).

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.



ISBN: 978-956-204-078-5



9 789562 040785



PROGRAMA  
CIEPLAN|UTALCA