

# 1990-2010: Tres etapas del consenso en Chile en el camino al Bicentenario

*Por Pedro Isern*

## DOCUMENTOS

Desde 1990 en adelante la calidad institucional chilena se ha fortalecido debido a la creciente consolidación del Estado de Derecho. A su vez, esto ha sido posible a partir de un ámbito de consensos donde las políticas de apertura y solidez fiscal pudieron ser debatidas y mejoradas. Sin embargo, este ámbito de consensos se ha ido modificando en el tiempo, reflejando la mayor complejidad de un arreglo institucional donde los sucesivos aciertos generan en los distintos actores nuevas y mayores demandas. Tal vez por primera vez en la historia contemporánea latinoamericana, el fin de un proceso económico institucional sucede por lo exitoso del mismo y es, a su vez, reemplazado por un nuevo proceso que, debido a su éxito, ha llegado a su fin y se encuentra ahora (2005) en la transición hacia una nueva etapa del consenso.

**Pedro Isern Munné** es Director del Área Economía y Estado de Derecho del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Anteriormente, fue presidente en el 2004 y vicepresidente en el 2003 del Concejo de Administración de CADAL. Colaboró en la redacción de los libros “Mitos del milenio. El fin del trabajo y los nuevos profetas del Apocalipsis”, de Mauricio Rojas (CADAL/Timbro, 2004) y “La Experiencia Chilena. Consensos para el desarrollo” (CADAL, 2005).



## Introducción:

Desde 1990 en adelante la calidad institucional chilena se ha fortalecido debido a la creciente consolidación del Estado de Derecho. A su vez, esto ha sido posible a partir de un ámbito de consensos donde las políticas de apertura y solidez fiscal pudieron ser debatidas y mejoradas.

Sin embargo, este ámbito de consensos se ha ido modificando en el tiempo, reflejando la mayor complejidad de un arreglo institucional donde los sucesivos aciertos generan en los distintos actores nuevas y mayores demandas.

Este Documento argumenta que existen tres etapas del consenso que se han complementado y profundizado. La primera comienza en 1990 y llega hasta 1997. Esta etapa supone acuerdos tácitos entre las principales fuerzas políticas sobre cuál es el mejor modelo posible de desarrollo para el país. En 1997 comienza una segunda etapa de consensos, más compleja y problemática, debido a la propia dinámica de los procesos de modernización, donde los sucesivos éxitos generan nuevas pluralidades y demandas más puntuales. Estos nuevos consensos dejaron de ser tácitos o implícitos y debieron comenzar a ser construidos y generados. Por ende, esta construcción de consensos explícitos ha necesariamente producido en ocasiones fricciones y discusiones hasta ese momento ausente.

Retrospectivamente, podemos ver que esta nueva calidad del consenso iniciada en 1997 pudo ser confundida con el fin de los acuerdos básicos, debido a las divergencias que genera la necesidad de un nuevo proceso de negociación. Así, la necesidad de construir algo nuevo hace al proceso más complejo que la mera necesidad de acordar la no modificación de determinadas políticas. Mientras acordar no cambiar puede ser relativamente sencillo, construir y acordar nuevos cambios es complejo. Esta etapa de consensos explícitos iniciada en 1997 ha consolidado la etapa anterior y profundizado la calidad institucional de la economía de mercado y del proceso de modernización en Chile.

Como mencionamos, para marcar esta segunda etapa de consenso es necesario tener la posibilidad que nos da la retrospectiva, ya que si nos situáramos en 1997 veríamos el nuevo debate en curso como el fin del periodo de los consensos inaugurados en 1990 y el comienzo de una nueva etapa donde las diferencias podrían ser mayores a las coincidencias. Sin embargo, al estar situados en 2005, podemos ver el quiebre de 1997 como el fin de una etapa de consensos implícitos y el comienzo de una etapa mas compleja de construcción de consensos explícitos.

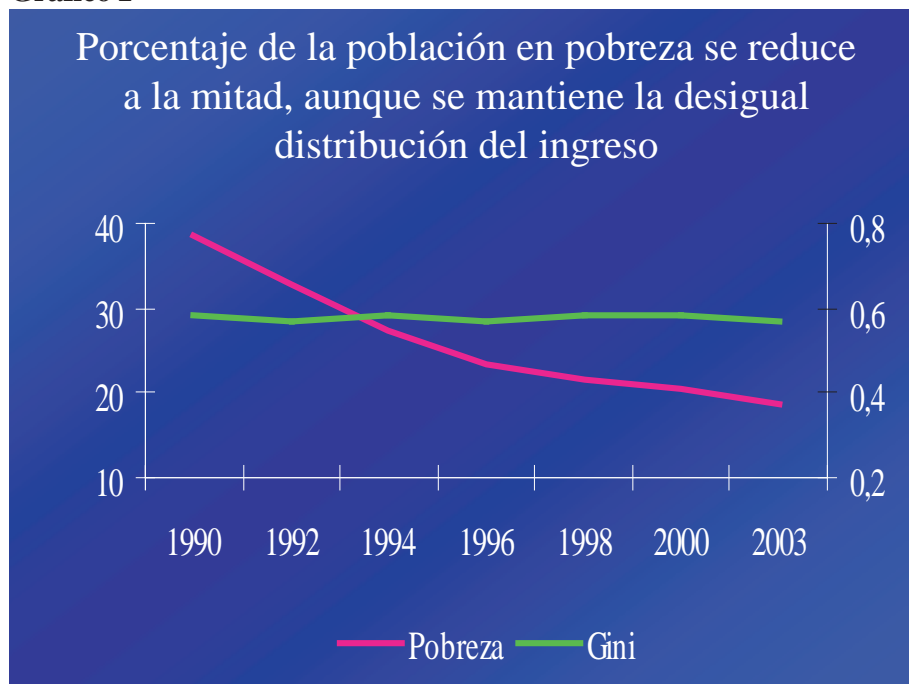
Por ultimo, la tercera etapa de los consensos acaba de comenzar, aun antes de la elección presidencial de 2005. Como argumentaremos, es importante marcar que esta tercera etapa se inicia independientemente de quien triunfe el 11 de diciembre de 2005. Si bien el resultado parece ser desde diciembre de 2004 cosa juzgada (cuando la encuesta CEP mostró por primera vez que una mayoría ya no creía que Joaquín Lavín fuera a ser el próximo presidente), el punto es que se inicia una tercera etapa porque ha terminado exitosamente la segunda, y ésta ha terminado así porque ha cumplido la relevante tarea de gestionar eficientemente el fin de la transición.

Este Documento se dividirá de la siguiente manera: 1) presentación de indicadores macroeconómicos básicos del periodo 1990-2005; 2) presentación de indicadores seleccionados del periodo 1990-1997 y breve desarrollo analítico de la primera etapa del consenso; 3) presentación de indicadores relevantes del periodo 1997-2005 y breve desarrollo analítico de la segunda etapa del consenso; y 4) análisis e implicancia de la tercera etapa del consenso, actualmente en marcha.

### 1) Indicadores macroeconómicos básicos

La caída de la pobreza y la regresiva distribución del ingreso son los indicadores sociales sobresalientes:

**Gráfico 1**



Fuente: Marshall, Jorge

La apertura comercial es un dato macroeconómico e institucional central para comprender el desempeño chileno. En el siguiente cuadro es posible ver la caída sistemática y homogénea del arancel externo:

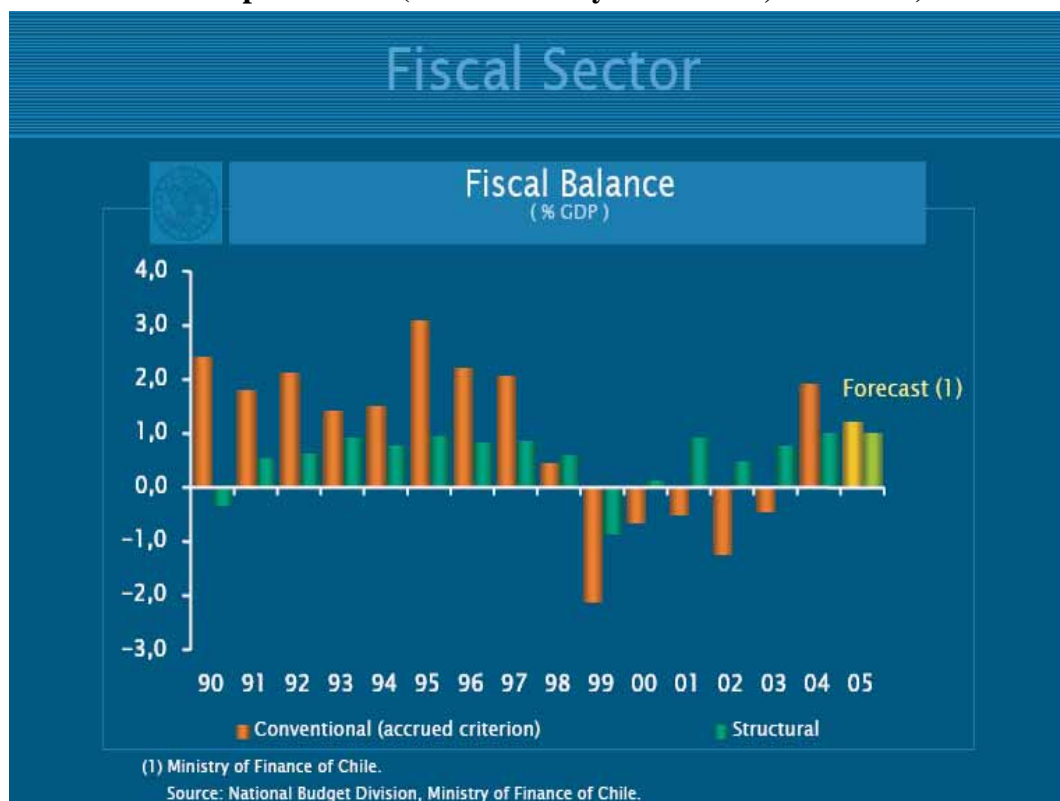
**Gráfico 2: Arancel Externo Común (1990-2005)**



Fuente: Banco central de Chile

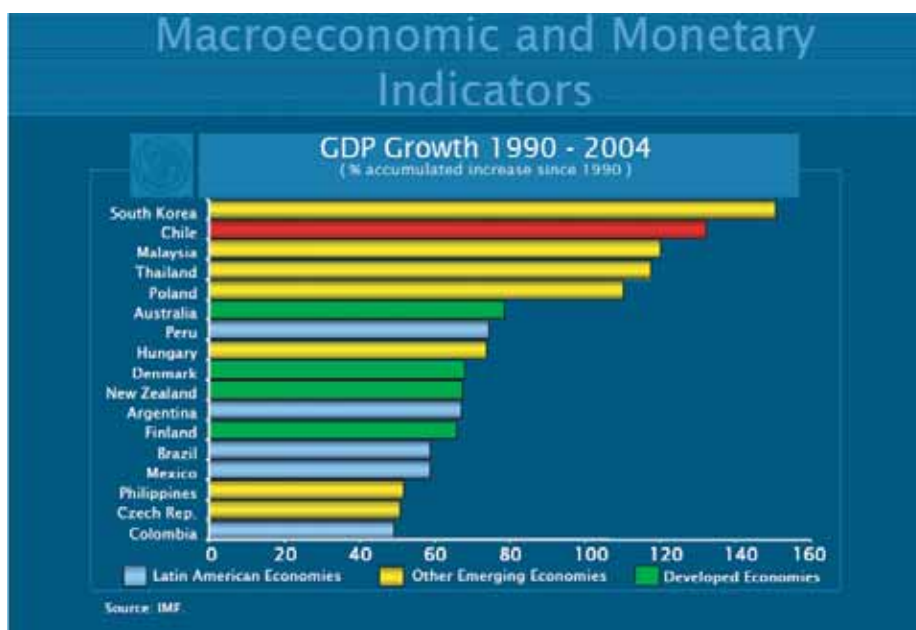
El desempeño fiscal (más específicamente, la introducción de la regla fiscal en el año 2000) es, junto a la política comercial, las dos principales variables macroeconómicas del modelo chileno:

**Gráfico 3: Desempeño Fiscal (convencional y estructural, 1990-2005)**



Fuente: Banco central de Chile

Es necesario incorporar una perspectiva comparada en cuanto al crecimiento económico.



Fuente: Banco central de Chile

Más específicamente, podemos comparar el crecimiento en lapsos de cinco años y entre Chile y otras regiones.

**Gráfico 5**

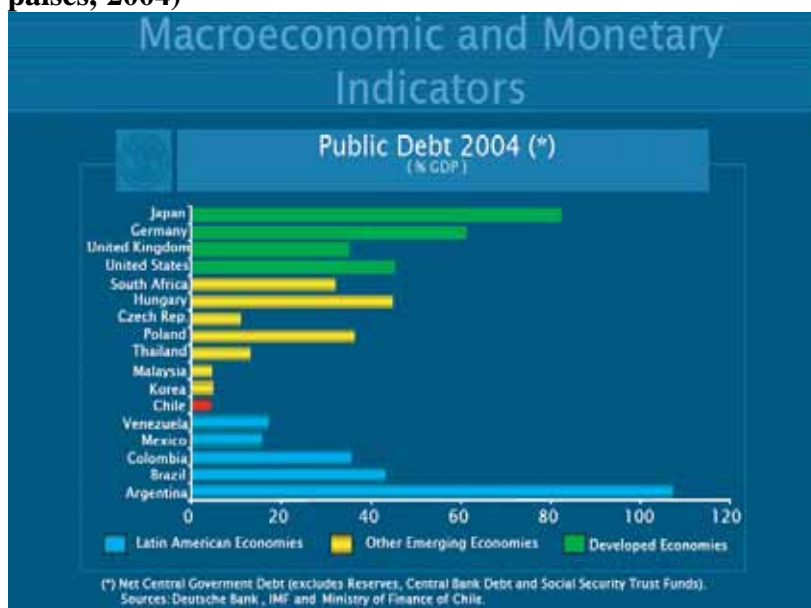
**PIB per capita. Chile y varias regiones (PPP)**

	1980-85	1986-90	1991-95	1996-01
Chile	2.795	4.254	6.232	8.498
América Latina	3.894	5.043	5.838	6.855
OECD	11.330	16.963	20.759	25.037
Mundo	3.364	4.805	5.694	6.850

Fuente: Banco Central de Chile

A su vez, la relación deuda/PIB es una de las más bajas del mundo<sup>1</sup>:

**Gráfico 6: Deuda Pública como % del PIB (Chile y otros países, 2004)**



Fuente: Banco central de Chile.

<sup>1</sup> Es importante marcar que existe una deuda asumida por el Banco Central que, en realidad, es deuda pública. Esta responde al rescate bancario después de la crisis de 1982 y al bono de reconocimiento de deuda asumida por el sector público cuando se privatizó la seguridad social en 1981. Cada una representa alrededor de 10 puntos del PIB

## 2) Primera etapa del consenso

Los indicadores macroeconómicos relevantes de la primera etapa son los siguientes:

### INDICADORES DE LA PRIMERA ETAPA 1990-1997

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Crecimiento anual del PIB	4	8	12	7	6	11	7	7
Comercio Exterior (% del PIB)	66	62	60	57	57	59	60	59
Formación Bruta de capital Fijo (% del PIB)	23	20	22	25	23	24	25	25
Ahorro Doméstico (% del PIB)	28	27	25	24	25	28	25	24
Deuda del gobierno central (% del PIB)	47	41	34	32	26	20	17	15
Inflación	26	22	15	13	11	8	7	6
Crédito al sector privado (% del PIB)	47	45	48	53	52	54	60	62
Usuarios de Internet (cada 1000)	..	..	0	1	1	4	7	11

Fuente: World Development Indicators

### Breve Desarrollo de la Primera Etapa

La primera etapa del consenso en Chile se construye a partir de la profunda renovación política y filosófica realizada por los dirigentes y militantes de la izquierda chilena. Esta renovación modera y moderniza de tal forma a quienes asumen el poder en marzo de 1990 que genera un ámbito implícito de consensos con la nueva oposición. Ésta comprende la necesidad de no confrontar con un gobierno legítimo quien, a su vez, había aceptado la conveniencia de no confrontar con la oposición ante un marco institucional todavía frágil. Esta mutua comprensión-aceptación sobre la necesidad de no confrontar genera entre los dos sectores políticos relevantes un ámbito de consensos implícitos, basados en la creciente percepción que la mejor manera de desarrollar a Chile era a través de una economía de mercado en un marco donde rigiera el Estado de Derecho.

Tanto la economía de mercado como la creciente consolidación del Estado de Derecho se articularon a partir de un ámbito de consensos que solo puede posibilitar la democracia. Si bien puede haber democracia sin Estado de Derecho, solo es posible el Estado de Derecho en democracia, dado que solo ésta posibilita la existencia de un ámbito de consenso donde se convive y se discuten las diferencias. Estas son canalizadas y transformadas en un marco legal que debe respetar los distintos derechos de las distintas pluralidades.

La construcción (espontánea) de ese ámbito implícito del consenso fue lo suficientemente exitosa como para que en 1997 haya sido necesario comenzar a discutir acuerdos más complejos o más explícitos. Este fin de la primera etapa de los consensos debe ser comprendida, como ya mencionamos, desde la retrospectiva que nos da 2005: desde aquí podemos ver que el fin de esta etapa es el fin de una forma de consenso y la nueva búsqueda de una etapa de acuerdos más complejos y necesariamente más elaborados, que a su vez generan tensiones y desacuerdos, pero en un marco donde lo acontecido entre 1990 y 1997 forma ya parte de un proyecto común que, mayoritariamente, no es puesto en discusión.

### 3) Segunda parte

#### Segunda Etapa del Consenso (1997-2005)

Los indicadores relevantes de la segunda etapa son los siguientes:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Crecimiento anual del PIB	4	-1	4	3	2	3	6	5,5
Comercio Exterior % del PIB)	58	52	59	67	64	68	69	70
Formación Bruta de capital Fijo (% del PIB)	26	21	21	21	21	23	22	
Ahorro Doméstico (% del PIB)	23	23	23	23	24	27	30	
Deuda del gobierno central (% del PIB)	14	14	14	16	16	..	8	
Inflación	5	3	4	4	2	3	1	
Crédito al sector privado (% del PIB)	63	62	64	65	65	63	63	
Usuarios de Internet (cada 1000)	17	42	167	201	238	272		

Fuente: World Development Indicators

#### Breve Desarrollo de la Segunda Etapa

La crisis asiática es un nuevo punto de referencia que sin embargo sirve para vislumbrar mejor las características más complejas pero positivas de la nueva etapa que se inicia. La importante desaceleración económica pone abiertamente en evidencia dos cuestiones principales: 1) es necesario introducir cambios al status quo ya que no se podrá seguir creciendo a altas tasas solamente por las reformas hechas; y 2) las políticas del periodo 1990-97 no deben ser modificadas sino profundizadas. Sobre estas dos premisas se articula la segunda y más compleja etapa del consenso en Chile: ¿Cuáles son esos ejemplos particulares de políticas (explícitas) que deben ser construidas y no solo asumidas y respetadas? Por ejemplo, las políticas de concesiones de la obra pública (puertos, rutas, etc.), el comienzo de las negociaciones de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea, el comienzo de la discusión parlamentaria sobre la necesidad de reformar la Constitución, la profundización de las investigaciones sobre violaciones a los Derechos Humanos, la introducción en el año 2000 de la regla fiscal.

Es necesario marcar que importantes analistas poseen una visión crítica sobre el proceso vivido a mediados de los 90'. Por ejemplo, Jorge Marshall sostiene que "...Sin embargo, junto con el progreso que experimenta Chile en prácticamente todas las áreas y el avance de la nueva agenda de reformas macroeconómicas hacia mediados de los 90, se comienza a generar en la sociedad un exceso de confianza en la capacidad de crecimiento de la economía y una subestimación de las dificultades de los procesos de reformas o incluso, se olvida que las economías se mueven en ciclos. El hecho de que la crisis del peso mexicano en 1995 hubiese tenido un nulo efecto en Chile parecía confirmar esta sensación de inmunidad... En este escenario, bastante antes de la llegada de la crisis asiática, la sociedad se vuelve menos tolerante a los costos asociados a las nuevas políticas y el sistema político se hace eco de estos cambios. En estas condiciones se manifiesta un debilitamiento de los consensos que se habían mantenido en los primeros años de la década. Es así como se produce un aumento en las disputas políticas y en la fragmentación de las decisiones, hecho que ocurre primero dentro de las propias filas de la coalición de gobierno. Este fenómeno no afectó los principios básicos del marco económico, como son la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica, o el uso de los mercados, sino más bien la agenda de reformas microeconómicas y sociales. Si bien el deterioro del consenso político se origina en la reacción de la sociedad ante los procesos de cambios que se estaban experimentando, hay una clara dificultad de los partidos políticos y del gobierno para detener este proceso."<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Marshall, Jorge: "Gobernabilidad Macroeconómica con Apertura y en Democracia, Chile 1990'2004. En La Experiencia Chilena: consensos para el desarrollo". Cadal. Buenos Aires, 2005. página 83

Como mencionamos, la segunda etapa del consenso se diferencia de la primera a partir de la mayor complejidad que significa construir políticas, y no solamente acordar respetar algo ya construido. La consolidación de la democracia y de las reformas pro-mercado dan lugar en 1997 a la necesidad de consolidar el Estado de Derecho para, solo desde allí, poder profundizar las políticas de apertura, desregulaciones y disciplina fiscal. Es importante notar, como señala Marshall, que la desaceleración sucedida desde el comienzo de la crisis asiática no es la causa del fin de la primera etapa pero sí actúa como factor catalizador que pone a prueba la real fortaleza de los consensos construidos, testeando la verdadera eficiencia que estos tendrán para motorizar acuerdos complejos que permitan consolidar el modelo en una coyuntura económica delicada.

Así, la desaceleración económica debilita el desempeño fiscal de la administración y genera una presión al alza de los tipos de interés. La negociación del nuevo presupuesto es consecuentemente un campo más complejo y particular donde alcanzar acuerdos es por definición más difícil. Este es el marco macroeconómico y político donde surge una política fiscal específica (la regla fiscal), que muestra un alto grado de madurez, tanto por parte del gobierno para implementarla como por parte de la oposición para apoyarla. La regla fiscal ideada por el ministro de hacienda, Nicolás Eyzaguirre, demuestra, en una medida particular, el grado de fortaleza alcanzado por el modelo chileno y, fundamentalmente, el grado de madurez y renovación alcanzado por su dirigencia política.

Es necesario entonces remarcar cuál es, hasta aquí, el punto central entre la primera y segunda etapa: mientras la primera etapa supuso un exitoso proceso de aceptación y consolidación de las características macros del modelo, éste éxito significó a su vez la posibilidad de pasar a una segunda etapa más específica y por ende más compleja donde la aparición de un factor exógeno como la crisis asiática sirvió como test y propulsor de este necesario pasaje a una nueva etapa en la construcción de consenso.

### Tercera etapa

*Estos diecisiete años de transición –exactamente equivalentes a los diecisiete del reinado de Pinochet– son lo mejor que le ha pasado a Chile en un tercio de siglo (y es posible argüir que en toda su historia). Ha sido nuestra edad de la razón, después de dos décadas (sumando la Unidad Popular a la dictadura) de amenazar con la fuerza o recurrir a ella. Pero la transición no sólo ha sido buena porque nos fuera sacando pacíficamente de una dictadura. Sino también porque ella nos está haciendo, quizá por primera vez, un pueblo menos maniqueo, más complejo y profundo. La conciencia de haber compartido responsabilidades, entre izquierdas y derechas, entre diferentes clases e instituciones, en el fracaso del gobierno de Allende y la violenta dictadura que lo siguió, se ha abierto paso poco a poco, enfrentando al país con sus claroscuros. Y matizando el relato en blanco y negro, propio de una nación de enemigos, con el que nos precipitamos a la dictadura y salimos de ella.*

Carlos Franz

La segunda etapa del consenso está finalizando y como fecha representativa podemos tomar diciembre de 2005. La razón para ello es que cualquiera sea el resultado de las elecciones presidenciales, ha llegado el momento en que se articularán tanto una nueva derecha como una nueva Concertación. Por un lado, tanto en el gobierno como en la oposición la derecha se enfrentará a la necesidad de dar un salto de calidad institucional para contribuir a generar una nueva espiral de consensos. Por otro lado, la casi segura victoria electoral de Michelle Bachelet ha generado y continuará generando cambios de forma y de fondo al interior de la coalición gobernante. Nuevamente, las tensiones y conflictos que esto ha creado se deben al fin de un proceso exitoso, donde la reforma de la constitución es su expresión más visible. La Concertación tal como la conocíamos ha llegado a su fin<sup>3</sup>. Sin embargo, el punto central es que este ciclo se cierra por exitoso, no por agotado. En palabras del prestigioso sociólogo Eugenio Tironi: “Esta vez la celebración de un nuevo aniversario de nuestra Independencia tomó ribetes especiales. Coincidió con un evento histórico: la firma por parte del Presidente Ricardo Lagos, en un solemne acto en La Moneda, de la nueva Constitución Política de la República...La sociedad chilena consolidó su nueva fisonomía. El sistema económico liberal instaurado hace dos décadas ha sido reformado y legitimado. Ahora culmina la renovación de su sistema político, poniendo fin a un largo ciclo de controversias en torno a la Carta Fundamental. Vivimos en un orden expuesto a turbulencias, por cierto, pero no a un colapso repentino. Es la hora de plantearnos algunas cuestiones esenciales que hasta ahora hemos venido posponiendo, quizás porque no teníamos la seguridad de poder encararlas sin precipitarnos otra vez a un pasado de confrontación y violencia...”<sup>4</sup>

A su vez, si llegara al gobierno uno u otro representante del centro o derecha, se enfrentará a la necesidad de ser el responsable en la articulación de nuevas políticas que sepan incluir política y filosóficamente a la oposición, como en su

<sup>3</sup> Eugenio Tironi ha polemizado sobre el tema en una mencionada entrevista en “La Tercera”. A su vez, el presidente Lagos ha sostenido que con la promulgación de la nueva constitución (que lleva su firma, en lugar de la Constitución de 1980, que llevaba la firma de Pinochet) la transición ha finalmente terminado. Mas allá de las discusiones y debates que genera el fin de la transición, este documento intenta marcar que existen tres momentos diferenciados en el proceso democrático chileno donde su característica distintiva es que son seguidos por otros periodos que mejoran, complementan y profundizan las ideas y creencias del anterior.

<sup>4</sup> Tironi, Eugenio: “2010”. Diario El Mercurio. Santiago Chile, 19 de septiembre de 2005

momento la Concertación implementó políticas afines a la “Alianza por Chile”. A su vez, si después de diciembre de 2005 la derecha continuara en la oposición se enfrentaría a una necesaria renovación que le posibilite reorganizarse como una opción de gobierno y seguir presentándose como un colaborador del modelo y no un impedimento para la consolidación de la economía de mercado en Chile.

¿Por qué ésta sería una tercera etapa y no la profundización de la segunda? Como marcamos, tanto por el nuevo papel que deberá articular la vieja derecha como por la nueva dinámica que se desarrollará dentro de la Concertación. A su vez, el hipotético triunfo de Bachelet consolidará un nuevo liderazgo que por sí solo no alcanza para definir una nueva etapa del consenso, pero que sumado al fin de la transición ayuda a determinar el (exitoso) fin de la segunda etapa.

Así, tanto la necesaria aparición de una nueva derecha como el exitoso fin de la transición en un tercer gobierno de la Concertación alcanzan para definir el comienzo de una tercera etapa del consenso en Chile. Aquí es importante remarcar que hay una tercera etapa precisamente porque hubo dos exitosas etapas anteriores. Por ende, la tercera etapa es necesariamente más compleja y abierta porque intentará consolidar expresiones crecientemente particulares de un amplio modelo anterior. Si bien las sociedades complejas generan mayor cantidad de demandas específicas, la mayor dificultad del consenso aquí descansa en una consolidada aceptación de las bases de esa sociedad plural y crecientemente demandante. Debemos sumarle a esto una nueva variable política que, a su vez, tiene connotaciones institucionales: la imperiosa necesidad de una nueva articulación de la derecha y la posible demanda de un cambio para la Concertación puede llevar consigo un espontáneo proceso de re-organización del espectro político y re-generar en cierta forma los históricos tercios del electorado chileno. Esta hipotética situación tiene importantes implicancias en perspectiva comparada: mientras los históricos tercios definían tres modelos diferentes de sociedad, estos tres nuevos tercios podrían estar articulando un modelo similar aunque con importantes matices en políticas particulares. Estos nuevos “tercios del consenso” podrían a su vez configurar un nuevo ámbito desde donde procesar mas eficiente y armónicamente la mayor complejidad resultante de las mencionadas particularidades.

Así, un espectro político de tercios que han alcanzado acuerdos básicos podría hacer incluso más viable la profundización y consolidación del actual modelo, al generar un nuevo marco donde determinadas demandas puntuales puedan ser procesadas mas eficientemente por el acuerdo entre dos de los tres tercios. El peligro de la potenciación de las demandas estaría aquí delimitado por las dos etapas anteriores del consenso. Un ejemplo de la cohesión alcanzada entre estos nuevos tercios sería la posibilidad del desarrollo.<sup>5</sup>

Es importante hacer hincapié en el marco donde la re-aparición de los tercios puede profundizar la consolidación del modelo: pasar del actual bi-partidismo a un posible tri-partidismo genera una nueva opción tanto para quienes se sentían representados por una de las dos fuerzas relevantes como para quienes estaban afuera de ellas. Mientras que el nuevo actor (DC-RN) puede nutrirse del electorado de las dos fuerzas, también estará en condiciones de generar interés en aquellos desencantados del bi-partidismo que pensaban migrar a otras opciones o, simplemente, de-partidizarse.

A su vez, el hipotético nuevo tercer actor genera incentivos en las dos fuerzas, que las lleva a re-posicionarse en sus respectivas bases electorales en una forma, apenas sutilmente, mas definida. Esto genera una posible identificación con estas dos fuerzas de un votante más ideologizado, que veía con desencanto el sistemático corrimiento hacia el centro tanto de la Concertación como de la Alianza por Chile. Este ultimo ejemplo refleja en un caso concreto las virtuosas implicancias de la hipotética re-aparición de los tercios en la política chilena: el círculo virtuoso del consenso genera las condiciones institucionales para que la aparición de un nuevo actor político posibilite la consolidación y profundización de un modelo vigente, ya que amplía la base de sustentación de los “consensos logrados” y genera un nuevo mecanismo para canalizar nuevas y crecientes demandas insatisfechas. Este es un posible escenario de las interacciones virtuosas que se producen en un marco institucional existente donde paulatinamente se han consolidado mecanismos de diálogo.

---

<sup>5</sup>Una posición diferente sobre este mismo fenómeno la expresa rigurosamente Eugenio Guzman en “La Tercera”: “Aunque en teoría una alianza DC-centroderecha parece potente, desconoce un hecho: la base DC hoy es más “concertacionista” que demócratacristiana, basta ver su apoyo a Bachelet. Ello demuestra que la candidata de izquierda no es vista como un paladín del progresismo y, en muchos casos, los votantes están dispuestos a subordinar sus preferencias éticas y culturales por consideraciones económicas. ¿Significa que el mundo DC ha sido absorbido completamente por el progresismo? No, sin embargo las bases falangistas conservadoras están cómodas con Bachelet.

Con todo, ¿es posible un acercamiento de sectores liberales DC y de derecha? En teoría tal vez, pero ¿por qué no ha habido dicho acercamiento con los que sí se han mostrado liberales en todo sentido, es decir el PPD? Adicionalmente, para los conservadores DC, ¿qué sentido tendría un acercamiento a una derecha progresista que tiende a coincidir más con los sectores liberales de la Concertación? Podría decirse que es con la base demócratacristiana liberal que la derecha progresista puede establecer una fórmula asociativa. No obstante, ¿qué ventaja brinda un socio de derecha frente a una izquierda renovada con la que se ha pactado por 20 años? Probablemente, para algunos dirigentes DC, la candidatura de la ex ministra sea la oportunidad para avanzar en esta dirección, sólo que la cruda realidad indica que por esta vez el votante medio DC está con Bachelet, lo cual importa un riesgo electoral alto.” Diario “La Tercera”. Santiago Chile.



### El círculo virtuoso de la “Regla Fiscal”

La tercera etapa del consenso en Chile la inaugura un conjunto de instituciones consolidadas y otras en proceso de consolidarse. Entre estas últimas se destaca la “Regla Fiscal”. En el mes de septiembre de 2005 la candidata de la Concertación, Michelle Bachelet, afirmó que respetará la regla en su actual composición, es decir, mantendrá la figura de 1% del PIB de superávit estructural como referencia.

Esta importante decisión de política económica tiene una crucial relevancia institucional: no solo mantiene la “Regla Fiscal” como política pública central del próximo gobierno, sino que lo hace consolidando el mencionado 1%. Así, se comienza a consolidar una nueva institución en el exitoso modelo chileno. La importancia del marco institucional en el que se implementan las políticas es más relevante aun que la filosofía de las mismas. Es que mientras a una buena política de privatización (o de regla fiscal) le puede seguir una mala política si no existen los contrapesos necesarios, el marco en el que se ha desarrollado esta nueva institución fiscal en Chile supone un proceso de consolidación donde lo que genera el fortalecimiento de dicha regla es la acción sucesiva de los principales actores políticos, quienes al tomar decisiones la reafirman y al hacerlo introducen un nuevo mecanismo de contrapeso contra futuros intentos de someter la regla a modificaciones arbitrarias.

Este proceso de profundización institucional en Chile es destacable por distintas razones: primero, es llevado a cabo por un gobierno democrático consolidado que se encuentra en el final de su tercer periodo consecutivo y que tiene muy buenas posibilidades de acceder a un cuarto mandato. Segundo, marca un abismo con las decisiones e instituciones que se discutían en Chile cuando retomó la Democracia, en 1990. Es decir, la aceptación de Bachelet de la Regla Fiscal y de un superávit estructural de 1% debe ser comparada con el primer hito de consolidación institucional realizado por la Concertación en su primer mandato. Allí se discutía en qué medida el nuevo gobierno, liderado por un democristiano moderado, aceptaría determinadas reformas económicas introducidas.

Quince años después, la discusión en Chile se da en un marco donde una candidata socialista, un poco a la izquierda del socialista Lagos (quien a su vez se encontraba un poco a la izquierda de los democristianos Aylwin -1990/1994- y Frei -1994/2000) acepta institucionalizar una Regla Fiscal que ordena un superávit estructural de 1% del PIB en una economía donde la deuda pública es menor al 15% del PIB. Este abismo que separa lo que se le pedía a Aylwin de lo que decide voluntariamente Bachelet es un cabal reflejo del largo camino recorrido por Chile desde 1990 hasta el presente. Dicho proceso de consolidación y profundización de la economía de mercado solo pudo darse (tautológicamente hablando) en un marco donde esta construcción institucional de pesos y contrapesos haya sido posible. Es decir, solo es posible que determinadas instituciones se consoliden allí donde existe un marco que limite la arbitrariedad de cualquier actor y que, a su vez, genere y proteja el surgimiento de mecanismos espontáneos (como la regla fiscal) que, una vez implementados, puedan ser consolidados por el accionar (espontáneo) de terceros actores relevantes.

La presencia de terceros actores relevantes es analítica y políticamente fundamental para un proceso de consolidación institucional: a diferencia de aquellos modelos implementados por regímenes cerrados o dictatoriales (como en Chile en el periodo 1973-90), donde no existen estos terceros actores, los virtuosos procesos de consolidación necesitan de actores que, habiendo estado en un principio ajenos al mismo, aparezcan (espontáneamente) en un momento posterior para involucrarse en el mismo y al hacerlo fortalecer y legitimar el proceso en marcha.

Así, podemos ver cómo el abismo existente entre lo que se discutía en 1990 y lo que se discute en 2005 solo puede ser producto de un arreglo institucional que posibilita el avance a través del consenso y el respeto del otro. Esta distancia que hay entre las políticas que tuvo que consolidar Aylwin y las que va en camino de consolidar Bachelet serían imposibles de pensar en un régimen autoritario, ya que por su propia naturaleza este tipo de regímenes siempre viven, institucionalmente hablando, en el corto plazo, dado que ante la ausencia de genuinos pesos y contrapesos una buena política que pudo implementarse quince años atrás es diariamente sujeta a las presiones que los intereses en pugna puedan hacer sobre quien (quince años después) todavía tiene la potestad de cambiarla a través de una mera decisión administrativa.

### La Tercera etapa del consenso y el debate sobre la crisis del modelo

El fin de la transición, la reforma de la Constitución, el periodo electoral y el regreso del alto crecimiento económico han confluído para la conclusión de la segunda etapa del consenso y, al mismo tiempo, configurar las condiciones y características iniciales de la tercera etapa.

Esta tercera etapa se inicia con un amplio debate sobre la desigualdad existente en Chile, donde el 10% más rico posee el 42% de la renta mientras el 10 más pobre alcanza solo el 2,5%. El exitoso desempeño económico institucional del periodo 1990-2005 ha generado un lógico aumento en las demandas y aspiraciones de la sociedad. Ante la llegada de la prosperidad, la permanencia de una parte de la población en la pobreza repercute no solo políticamente sino en una crítica dimensión moral.

Sin embargo, una discusión articulada debe consistir tanto en un análisis crítico de las causas y consecuencias de un modelo económico. Es decir, es necesario responsabilizar (analíticamente hablando) al modelo tanto por su incapacidad para reducir la desigualdad como de su capacidad para reducir la pobreza del 40 al 18% en el periodo 1990-2005. Si el modelo ha sido exitoso para reducir la pobreza, la pregunta que surge es si para llegar a ser un país más igualitario es necesario modificar el modelo o intentar mejorarlo.

### El futuro de la Concertación

El fin de la transición encuentra a un Partido Socialista (PS) sólido y renovado y a una Democracia Cristiana (DC) en medio de una debilidad partidaria producto de una crisis de identidad. El notable éxito de la Concertación como proyecto político-institucional sumado a la mencionada fortaleza del PS y la debilidad de la DC han contribuido para que un sector del socialismo aspire a cooptar política e ideológicamente a la coalición.

Quien mejor expresa política y filosóficamente este derrotero es el senador PS Carlos Ominami. Para Ominami, la transición exitosa, el fenómeno Bachelet y el malestar con la desigualdad configuran un cuadro propicio para re-articular una fuerza de izquierda distintiva. En esta lógica, la oportunidad que se le presentaría al PS podría ser en cierta forma única: una fuerza renovada, mayoritaria y capacitada (en tanto exitosa y legitimada electoralmente) para implementar los cambios demandados a partir de una identidad propia. Así, el nuevo socialismo que propiciaría Ominami responde a la posibilidad cierta de apropiarse de los logros de quince años de gobierno y utilizar semejante capital simbólico para implementar los cambios que la sociedad demanda, acaparando (esta vez en soledad) el capital político consecuente. Mientras el éxito de la transición (estabilidad política, consolidación institucional, crecimiento económico) ha sido patrimonio de la Concertación, el posible camino hacia una sociedad más igualitaria sería, en este marco hipotético, sólo éxito de una izquierda renovada pero profundamente socialista.

### Consideraciones finales

“La crisis del consenso” de 1997 puede ser retrospectivamente reformulada: los desacuerdos que siguieron al armónico periodo 90-97 no significan una discusión y desencanto sobre lo acontecido en esos siete años sino una discusión, y muchas veces desacuerdo, sobre cómo construir sobre lo ya construido. Esta diferencia que nos ofrece ahora la mirada retrospectiva no es una diferencia de matiz sino, dado el nuevo pasaje de la segunda a la tercera etapa del consenso, de fondo. Tal vez por primera vez en la historia contemporánea latinoamericana, el fin de un proceso económico institucional sucede por lo exitoso del mismo y es, a su vez, reemplazado por un nuevo proceso que, debido a su éxito, ha llegado a su fin y se encuentra ahora (2005) en la transición hacia una nueva etapa del consenso.

### Bibliografía

- Marshall, Jorge: “Gobernabilidad Macroeconómica con Apertura y en Democracia, Chile 1990-2004”. En *La Experiencia Chilena: consensos para el desarrollo*. CADAL. Buenos Aires-Argentina. 2005.
- Tironi, Eugenio: “El Sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario”. Taurus, Santiago-Chile. 2005
- Tironi, Eugenio: “2010”. Diario El Mercurio. Santiago Chile, 19 de septiembre de 2005.
- World Development Indicators: <http://devdata.worldbank.org/data-query/>
- Banco Central de Chile: [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)

El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede en Buenos Aires, Argentina, y una representación en Montevideo, Uruguay, se constituyó como Fundación el 26 de febrero de 2003 con el objetivo de promover el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las libertades económicas en los países de la región. Para tal fin, CADAL realiza actividades de análisis, investigación, difusión y capacitación trabajando en las siguientes áreas: Política Latinoamericana, Derechos Humanos, Periodismo y Democracia, Economía y Estado de Derecho, Modernización de los Partidos Políticos, y Desarrollo y Comunicación Institucional.

CADAL integra la Red Interamericana para la Democracia, el Network of Democracy Research Institutes y ha recibido dos premios internacionales por su labor: “2005 Templeton Freedom Award Grant for Institute Excellence” y “2005 Francisco De Vitoria Prize for Ethics and Values”.

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R  
(C1035AAO) Buenos Aires – Argentina  
Tel/Fax: (54-11) 4343-1447  
e-mail: [centro@cadal.org](mailto:centro@cadal.org)