

PERIODO
PRESIDENCIAL
002541
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 10 DE MAYO DE 1991)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

A: ANALISIS POLITICO: Desbloqueo de reformas constitucionales

Esta semana el gobierno estableció, a través del acuerdo alcanzado con Renovación Nacional, un curso de acción que con alta probabilidad desbloqueará las reformas constitucionales más urgentes, impidiendo la consolidación definitiva de un bloque obstruccionista de derecha. Este entendimiento ha despejado diversas tensiones que estaban afectando a la propia Concertación, y aún podría llegar a darle al gobierno un carácter de gobierno de unidad nacional que va más allá de los límites de la Concertación. Esta evolución no puede ser sino calificada de altamente positiva.

Estimamos necesario, sin embargo, advertir que el entendimiento en curso con RN, a la vez que produce los beneficios ya mencionados, implica, con una perspectiva de más largo plazo, nuevas tensiones y desafíos que hay que asumir desde ya.

Estas nuevas tensiones y desafíos son de tres tipos: 1) aquellos que afectan a la derecha, producidos por los acontecimientos recientes y el propio entendimiento con el gobierno; 2) aquellos que se le plantean al gobierno; y 3) aquellos que surgen de las nuevas circunstancias que el acuerdo en sí mismo introduce en el escenario político global.

1. Tensiones y desafíos en la derecha

El paso que Renovación Nacional ha dado se enmarca en el anhelo de ese partido de erigirse como el pivote que hace posible que el gobierno realice su programa. Con esto busca beneficiarse del prestigio que ello reporta y que aparentemente lo estima como suficientemente contundente como para justificar correr el riesgo de que la UDI se apropie de la imagen de ser el partido de oposición por excelencia, escenario que ciertamente no favorecería a RN. Renovación Nacional necesita defender una posición hegemónica en la derecha, amenazada por el crecimiento de la UDI tras el asesinato de Guzmán. Es evidente su temor a la capacidad que la UDI ha demostrado para sobrevivir tras la ruptura entre ambos partidos y luego del asesinato de Guzmán, capacidad de sobrevivencia que se ha traducido una no despreciable representación en el Parlamento - especialmente en la Cámara -- y su disposición incluso a disputarle a Renovación un espacio político-electoral que esta última daba por suyo.

Casi con certeza, es esta evaluación de RN sobre el rol y fuerza de la UDI la que la ha llevado a un replanteamiento táctico, y quizás aún estratégico, que conduce, en lo inmediato, al entendimiento con el Gobierno.

Aparentemente, con su aproximación al gobierno RN busca golpear a la UDI bajo el supuesto de que, pagando la UDI los costos de su aislamiento e identificación con el Pinochetismo, será Renovación la que capitalizará en su favor los beneficios potenciales del juego político opositor, sobre todo aquellos electorales

que eventualmente podrían significar sectores "desencantados" con las políticas del gobierno.

Una interpretación muy optimista de la nueva situación podría aún concluir que es probable que RN llegue a romper sus acuerdos con la UDI y que los dos partidos entren en un proceso de conflicto intenso y polarizado, cuyo resultado sea la destrucción de uno de ellos o la destrucción mutua. Este sería, por lo menos a primera vista, el mejor escenario para el gobierno, pero creemos que se trata de un escenario muy improbable, salvo que surjan otras circunstancias inesperadas.

Entrar en ese proceso de agresión mutua supondría, para RN, volver a cometer el error que ya cometió una vez: considerar a la UDI una presa fácil y, por tanto, sobreestimarse a sí misma y subestimar a la UDI. Creemos que RN no va a caer en el mismo error, precisamente porque, más allá de antipatías mutuas y profundos rencores, evalúa hoy a la UDI de otra manera y la teme. Siendo así, lo más probable es que RN opte por un camino de competencia táctica con la UDI, pero en un el marco de una convergencia en una línea opositora estratégica compartida, de modo de no entregar a la UDI el monopolio de la imagen opositora, al desdibujar demasiado su propio carácter de partido opositor.

¿Cometió la UDI un error al endurecer sus posiciones y mostrarse inflexible hacia los proyectos de reforma del Gobierno?

A primera vista, la respuesta es afirmativa. Primero, porque la UDI habría cedido gratuitamente a RN un campo de acción: el juego de los acuerdos con el gobierno. Con ello, se habría situado en una posición de acentuada marginalidad política al renunciar a ser actor del proceso de reforma político-institucional, que es lo principal de un proceso de transición. Segundo, porque con las nuevas incorporaciones a sus filas y con el entendimiento RN-gobierno quedaría más nítidamente identificada con el régimen anterior. Sin embargo, los supuestos de esta argumentación son discutibles.

Por una parte, no es tan claro que la UDI haya entregado gratuitamente a RN el juego de los acuerdos con el gobierno y, por tanto, sus ventajas. La UDI tiene una gran capacidad para condicionar el juego que RN pueda hacer. Basta con constatar el tenor de los entendimientos que se han configurado. Primero, se trata de un procedimiento que desbloquea las reformas en el Parlamento, pero que deja pendiente los contenidos de esas reformas. Segundo, es muy probable que la fórmula de elecciones municipales que finalmente se obtenga se cifa muy importantemente a lo acordado entre RN y la UDI.

Por otra parte, estamos suponiendo que identificarse con la institucionalidad del régimen autoritario y sus "modernizaciones" es una desventaja irremediable. Incluso más, estamos suponiendo que dichas "modernizaciones" son percibidas de manera rotundamente negativa por la opinión pública y, finalmente, estamos suponiendo

que el tema de la defensa de la "obra" del gobierno militar carece de todo valor electoral, lo que implica olvidar que el electorado de derecha es de un tamaño respetable y que responde positivamente a ese tema y sus resonancias.

Sin duda, la situación de ambos partidos es diferente respecto de cómo utilizar políticamente este elemento. La UDI puede apostar, sin mayores complicaciones, a constituirse en albacea de la herencia modernizadora del régimen militar, y en esto la ayuda el hecho de tener un proyecto socio-político más claro y coherente que RN. Por su parte, RN no puede echar por la borda el capital de aparecer como defensor de la "obra" institucional y económica del gobierno pasado, pero tiene que conjugarlo con la imagen de ser un partido democrático y comprometido con reformas democratizadoras. Esa armonización no es fácil.

La coexistencia en el seno de RN de distintos sectores, cada uno premunido de una cuota importante de poder, puede acarrearle dificultades, pero también puede ser un factor funcional a la exigencia de compatibilización recién referida. Su heterogeneidad le permite evitar políticas "extremistas" y, a la vez, le permite mostrar diferencias sustanciales tanto respecto del Gobierno como de la UDI. Hacia la UDI puede jugar la cara democratizadora del grupo de Allamand; hacia el gobierno, la cara opositora dura de sus senadores.

Pese a lo anterior, la situación de RN sigue siendo difícil y es vulnerable a presiones, tanto desde la derecha como desde el estamento militar, y no cabe duda que la UDI tratará de hacérselo aún más difícil. En este sentido, la UDI puede explotar en su favor y contra RN problemas como el de la seguridad ciudadana o potenciales dificultades económicas que podrían sobrevenir si la economía efectivamente llegara a presentar síntomas de sobreca lentamiento. Puede, incluso, llegar a disputarle las simpatías de un electorado popular "desencantado" con las políticas del gobierno dado ese perfil político de la UDI que la habilita para competir con los partidos de la Concertación en los sectores populares.

Todo lo anterior hace concluir que RN actúa con menos grados de libertad de lo que parece. De allí que no convenga sobreestimar su calidad de "socio" para futuros acuerdos con el gobierno.

Según todas las apariencias, RN no está dispuesta, hoy por hoy, a ir más allá de los acuerdos alcanzados sobre las reformas municipal, regional y judicial, lo cual se explica por los elementos recién analizados. Si esa disposición llegara a ser permanente, entonces nuestro actual acuerdo con RN constituiría el tope o el techo de lo que el gobierno puede hacer en términos de reforma político-institucional. Para lograr que RN vaya más allá en términos del esfuerzo reformador, o bien la situación tendría que cambiar en virtud del advenimiento de nuevas circunstancias, o el Gobierno tendría que buscar caminos que alteren el tipo de incentivos y restricciones que pesan hoy sobre RN.

2. Tensiones y desafíos para el gobierno

I. Escenario uno: "El estrangulamiento programático del Gobierno"

Si la capacidad de RN para llegar a un entendimiento con el Gobierno efectivamente se agota en las reformas municipal, regional y judicial, enfrentaríamos un escenario de agotamiento o estrangulamiento del programa de reformas políticas del gobierno.

El agotamiento de la capacidad de colaboración de RN supone que ella no tiene incentivos para negociar que contrapesen los riesgos que implica abandonar ese angosto camino a que la obliga esa exigencia de ser a la vez partido opositor y partido democratizador.

Un incentivo que contrapesese esos riesgos puede consistir en el reconocimiento por parte del Gobierno y de la Concertación del papel de rol positivo de RN en la transición, en cuanto partido que facilita y permite avances democratizadores. Otro incentivo puede ser la entrega de posiciones relevantes en las mesas del Congreso y en las Comisiones de la Cámara y el Senado. Sin embargo, estos incentivos tienden a representar sólo ventajas de corto plazo, que podrían ser insuficientes para seducir a RN a comprometerse en una política permanente y progresiva de concesiones democratizadoras.

Por otra parte, si el precio para el Gobierno y la Concertación que RN impone, o se ve forzada a imponer por las características de su posición, para continuar colaborando es una desfiguración inaceptable de las reformas, calificación que obviamente depende de la importancia que se atribuya a determinados contenidos específicos del cambio institucional deseado, resultaría razonable para sectores de la Concertación plantear la postergación de ellas para el siguiente período presidencial. Se podría así establecer un escenario en que se negocien sólo las reformas municipal, regional y judicial, y se congele toda otra transformación significativa.

En este escenario de estrangulamiento programático sólo queda asumir el resto del período de gobierno como una fase de administración, en el cual las mayores realizaciones serían aquellas que permitan una buena gestión de gobierno.

Las elecciones municipales son un factor que puede amortiguar este efecto. Se trata de una elección a mitad del período, en el cual tanto el gobierno como la oposición medirán fuerzas con miras a la siguiente elección general. Dependiendo de las características del resultado, RN podría evaluar ciertas reformas como necesarias para sus intereses, lo que a su vez podría dar al Gobierno un recurso de negociación fuerte que hoy no posee. Asimismo, las municipales permitirán abrir paso a un período de movilización a través del cual se podría obligar a la derecha a un repliegue, que podría reforzar ese recurso de negociación del Gobierno.

I. Escenario dos: "La segunda fase del desarrollo"

Una variante del escenario anterior podría ser aquella en que se asumen las restricciones políticas como relativamente inamovibles, se posterga el impulso democratizador -declarando que por ahora se han cumplido las metas de la etapa- y se sustituye la voluntad de reforma de las instituciones por objetivos y metas en el terreno económico.

La viabilidad de este escenario está dada por el hecho de que en materias económicas no existen diferencias profundas con la oposición, y en especial con RN, como también por el clima de confianza logrado con el empresariado nacional y los inversionistas extranjeros. Lo anterior constituye un capital político del gobierno que puede ser la base para el desarrollo creativo de una estrategia nacional de desarrollo, que a partir del actual nivel de nuestra economía convoque a la población tras una meta común. Por ejemplo, el salto hacia una nueva fase, con énfasis en el aumento del valor agregado de las exportaciones y la modernización en profundidad de la economía chilena, incluida la integración al desarrollo de los sectores pobres.

Lo anterior podría constituirse en una política nacional de acuerdos entre gobierno y oposición, que involucre a trabajadores y empresarios. De lo que se trata, entonces, es de asumir las restricciones políticas del escenario y desplegar con audacia la iniciativa en un terreno más propicio, favorecido por los éxitos de la política económica, sin quedar reducidos a un ejercicio de mera administración.

III. Escenario tres: "La dimensión fundacional de la política de acuerdos"

El deshielo producido entre el gobierno y RN puede ser concebido, por ambas partes, como una simple maniobra táctica para permitir desbloquear la reforma municipal.

Para el Gobierno resulta imperioso obtener resultados en esta materia, por cuanto una postergación de ellas no podría sino ser percibida como un fracaso gubernamental. Aun cuando la responsabilidad del rechazo de las reformas político institucionales recayese en la oposición, sería difícil transferirle completamente a ella el costo de tal responsabilidad.

Para RN el acuerdo no hace sino comprobar que puede utilizar su posición en el Senado como un factor de veto que, en definitiva, le otorga capacidad para obtener concesiones del gobierno, con lo cual, además, relega a la UDI a un papel secundario.

Sin embargo, puede pensarse que es posible otorgarle a la actual convergencia entre RN y el Gobierno proyecciones que tengan una incidencia de largo aliento en el curso y en el contenido de

la transición.

Un objetivo posible puede ser el de transformar este clima de distensión en acuerdos que sobrepasen el marco de las reformas municipal, regional y judicial, extendiéndolo a las demás reformas. En efecto, a la disyuntiva de hacer del actual entendimiento un episodio táctico, se le puede oponer la opción de hacer de RN un "socio" mucho más comprometido en el proceso de democratización para alcanzar una institucionalidad de mayor consenso y estabilidad.

El resultado combinado de las reformas introducidas en 1989 y de la composición de los cuerpos legislativos es una tendencia centrípeta que impulsa a sectores políticos de derecha más propicio a liberalizar el sistema político y a la propia Concertación a constituir un arco político mayoritario de flexibilidad y consenso. Esta convergencia representa a la inmensa mayoría del país, que aspira a una transición moderada, ordenada y tranquila hacia una institucionalidad estable, bajo la premisa de un comportamiento armónico y sin sobresaltos de la economía. Incluso más, la suerte de empate político que se expresa en las instituciones (en especial en el Senado) se constituye en una fuerte factor de presión hacia la convergencia.¹

Durante el primer año de gobierno, el Ejecutivo pudo desplegar una política de entendimientos sucesivos con cada uno de los partidos de oposición. En la medida en que lo que determinó la conducta de ellos fue la competencia y el esfuerzo por diferenciarse, esa política consiguió éxitos. Sin embargo, a medida que la situación política incorporó mayores tensiones y tendieron a desaparecer algunas de las contradicciones secundarias entre los partidos opositores, prevaleció, como era esperable, la articulación de una oposición unida, hegemonizada por posiciones de inflexibilidad.

Ello demuestra las limitaciones de una política de negociación coyuntural con entendimientos parciales con uno u otro partido opositor. El desarrollo sistemático de dicha política terminó por irritar al partido mayoritario de la oposición y arriesgar la enajenación de su colaboración más permanente.

RN es el partido de la derecha que ha viabilizado la tran-

¹ En las fronteras de este espectro de partidos se ubican una parte minoritaria de la derecha (la UDI y el pinochetismo) y otra parte de la izquierda, (el PC y el MIR Político) caracterizados por posiciones ideológicas que se distancian del consenso mayoritario. Lo peculiar es que incluso en ambos extremos prevalecen tendencias que desarrollan una política hacia el centro, resaltando por su originalidad y audacia la desplegada por la UDI para evitar el aislamiento.

sición, tanto en las fases postreras del régimen militar como en este año y medio de gobierno. Sin embargo, hasta ahora ese papel lo ha jugado en el marco de un acuerdo de gobernabilidad cuyo carácter es meramente implícito. El problema reside en que, en razón de las tensiones que se han venido acumulando, ese acuerdo comenzó a hacer agua, hasta su virtual ruptura con ocasión del trámite de la reforma municipal.

Si bien la alternativa de integrar a RN a la coalición gobernante está excluida por principio, cabe pensar en fórmulas que permitan su incorporación a un **bloque constituyente** estable, que se exprese en el actual Parlamento, y que asuma la tarea de culminar las reformas políticas en el curso de este período de gobierno. Esto puede ser posible si se concuerda que en la fase de la transición que vivimos lo esencial son las "políticas de Estado", en las que debe sustentarse la democracia. En torno a ellas puede articularse un bloque de fuerzas mayoritarias, sin que RN esté incorporada al Gobierno ni tampoco asuma un rol de partido "cogobernante".

3. Nuevas variables en el escenario político

El acuerdo con RN ha introducido una nueva variable en el escenario político: las elecciones municipales. El horizonte de un año para su celebración lleva a los actores políticos a moverse, desde ahora, con una lógica de competencia mucho más abierta.

En esta lógica, RN va a tratar de sacar, en el cuadro en que tiene que operar, el máximo provecho de su actual entendimiento con el gobierno. Esto significa que aspirará a presentarse como un partido moderno y democrático, con interés de diferenciarse de la UDI. Definirá su espacio político como de centro derecha y tratará de llevarse a "los desencantados con el gobierno de Aylwin".

RN ha tratado de apropiarse de temas, presentándolos como éxitos propios: plantea que la política de la "democracia de los acuerdos" fue impulsada por ellos como una forma de alcanzar estabilidad política, y postula que esta fórmula es un marco adecuado para el desarrollo y progreso. Subraya que la economía social de mercado es ahora un proyecto nacional, siendo que inicialmente fue criticado por los sectores que hoy lo implementan, y, por lo mismo, señalarán todas las debilidades o errores que a juicio de ellos se cometan en la aplicación del modelo.

¿Cómo podría expresarse todo lo anterior en el discurso para las próximas elecciones municipales? Básicamente, mostrándose como un partido de clara vocación democrática, para distinguirse de la UDI, y como un partido eficiente en el manejo económico y decidido en temas como el de la seguridad ciudadana.

Por su parte, la plataforma que la UDI va a diseñar probablemente contendrá cuatro temas fundamentales, que en muchos puntos converge con los de RN: estabilidad política del país, economía y modernización, frustración de expectativas sociales, y seguridad

ciudadana. La diferencia está en que casi con certeza la UDI enfatizará elementos de incertidumbre e ineficiencia, mientras que a RN le está vedado jugar con ideas de incertidumbre e inestabilidad.

Estos cuatro temas se plasmarán con seguridad en argumentos del tipo: (1) NO se puede poner en juego permanente la estabilidad política del país. (2) NO se han resuelto los problemas de la economía que se dijo que se iban a resolver, postergándose el gran salto en el esquema productivo desde una economía exportadora de materias primas diversificadas a otra exportadora de productos con mayor valor agregado. Más aún, se está perdiendo el liderazgo en el rumbo y ritmo de la modernización, al obstruirse, por ejemplo, el camino a nuevas privatizaciones. (3) NO se han cumplido las expectativas sociales. (4) NO se ha resuelto el problema de la delincuencia y el terrorismo.

Es respecto de la idea de incertidumbre e inestabilidad donde las agendas de la UDI y de RN divergen. Y ello simplemente porque RN ha pasado a ser co-responsable de la nueva institucionalidad: si apuesta a presentarse como protagonista en el proceso de democratización, no puede, al mismo tiempo, acuñar un discurso que privilegie la incertidumbre.

El gobierno debería, en consecuencia, sopesar las previsiones señalados y cuidar aquellos problemas que pueden ser levantados como banderas por la derecha. En este sentido, creemos aconsejable, primero, **empezar a preocuparse desde ya de cómo vamos a abordar las elecciones municipales**; segundo, profundizar nuestra preocupación en la eficiencia de los gobiernos regionales; y, tercero, volver a considerar como tema en los análisis políticos del gobierno la situación de la economía.

FRON ** SEGEFRES ** 10.05.91 10:12

B. ANALISIS ECONOMICO: Necesidad de una estricta disciplina fiscal

Esta semana comenzó con un clima de inquietud -moderada pero generalizada- originada principalmente en los planteamientos de Jorge Desormeaux (El Mercurio, 5 de mayo). Si bien una lectura cuidadosa de la entrevista permite concluir que la situación es absolutamente controlable y que no se agregan elementos novedosos a una discusión técnica que ya lleva varias semanas, la reacción de los agentes económicos no académicos fue de cierta preocupación.

Adicionalmente, el día martes se hizo pública la renuncia de Gustavo Ramdohr a su cargo en Corfo, reconociendo que ésta se origina en las diferencias con el Ministro Abeliuk. Esta situación coincide con una arremetida de la Derecha en el sentido de que el gobierno debería revitalizar su política de privatizaciones para así obtener recursos y destinarlos a gasto social (RN ha señalado que dicho proceso reportaría al Estado US\$ 1.800 millones que podrían ser destinados a gasto social).

Por último, los intercambios públicos de opiniones sobre la política cambiaria expresados por dirigentes empresariales y altos funcionarios del Banco Central ha mantenido el tema del precio del dólar en los titulares de la prensa especializada.

Este verdadero vendaval de críticas se inició después de conocerse el alza de 1,8% del IPC de Abril, el cual superó los pronósticos de los especialistas. Además, en algún momento, el gobierno pareció débil y poco coordinado en sus respuestas ante la opinión pública. Ello, sin embargo, pareciera haberse revertido con el regreso del Ministro Foxley desde Washington, pues sus declaraciones en cuanto a que la economía está bajo control generaron un inmediato enfriamiento de los discursos catastrofistas. Incluso el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio ha expresado que los comentarios alarmistas son errados y, además, contraproducentes.

Es probable que cesen los comentarios sobre el IPC de Abril, pues los antecedentes técnicos demuestran que la principal causa del alza de precios fue la recuperación de márgenes de comercialización por parte de los comerciantes y productores. Incluso la utilización de la cifra de "0" crecimiento en la producción industrial que esgrimieron algunos analistas para reflejar cierto estancamiento en el primer trimestre fue rebatida porque ello responde al menor número de días hábiles que esos meses tuvieron con respecto a 1990. Además, las ventas industriales presentaron un alza del 4% en el primer trimestre, lo cual refleja que efectivamente hay una reactivación de la demanda y -por ahora- la industria está respondiendo principalmente a través de mayores precios y de desacumulación de stocks.

A pesar de la capacidad demostrada por el Ministro Foxley para "apaciguar los ánimos", es evidente que esa sólo puede ser una herramienta temporal si no se logra, por una parte, una convicción más generalizada entre los funcionarios y actores políticos proclives al gobierno respecto a las bondades del modelo económico en aplicación y, por otra, resultados concretos en materia de inflación, crecimiento y redistribución.

Durante el mes de Mayo el gobierno debe ser capaz de infundir una nueva dosis de confianza en los agentes económicos. Es fundamental que tanto empresarios como trabajadores perciban que el modelo económico los necesita como actores protagónicos, y que el primer año de gobierno democrático ha sido beneficioso para ambos. El discurso presidencial del 21 de Mayo es una ocasión muy propicia para promover este clima de colaboración.

Un mensaje de confianza que apunta al largo o mediano plazo sería también muy importante para enfrentar las turbulencias que pudieren aparecer en el corto plazo. De hecho, es probable que el IPC de Mayo supere el 2%, lo cual se compara desfavorablemente con el 1,5% experimentado en Mayo de 1990 y significa que el IPC acumulado de los últimos doce meses supere el 23,7%. Por otra parte, el Banco Central debería adoptar alguna medida para contrarrestar el exceso de oferta de divisas que se vive hoy, y cualquier decisión al respecto tendrá que perjudicar a algún sector.

Dentro del esquema macroeconómico para el resto de 1991 será fundamental mantener una estricta disciplina fiscal. Esto significa que los gastos deben dirigirse principalmente hacia obras que impliquen mejorar la capacidad productiva el país -tanto en infraestructura como en inversión en las personas- porque es la única forma de que la acción del Estado signifique un aporte al país y no una carga. Asimismo, esa disciplina fiscal debería permitir mantener la inflación bajo el nivel de 18% anual que se ha planteado como meta para 1991.

Una actitud dispendiosa ante las notorias presiones por gasto fiscal que está enfrentando el gobierno podría redituara una efímera popularidad, que se convertiría, al poco andar, en una espiral inflacionaria mucho más impopular y cuyas soluciones normalmente son tan costosas que es difícil aplicarlas en democracia. Un nuevo ejemplo de esta realidad es la renuncia de la Ministra de Economía de Brasil, Zelia Cardoso, que abandonó el cargo explicando que "hice cuanto pude para derrotar a la inflación". Junto con ella renunciaron los 30 economistas más importantes del equipo económico.

Más allá de la política macroeconómica de corto plazo, es necesario despejar algunas dudas que aún subsisten respecto de la posición del gobierno en relación a su estrategia de desarrollo. La actual coyuntura, en que la capacidad productiva no es capaz de crecer a la par con la demanda a tasas superiores al 5% mientras el país cuenta con una abundancia -al parecer permanente- de dólares que podría dirigirse a grandes proyectos de inversión, ameritan analizar al más alto nivel el proceso de Ahorro e Inversión de largo plazo Chile.