

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
002616  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(al 20 de agosto de 1993)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## EL FINAL QUE ESTE GOBIERNO MERECE

La política chilena de los últimos años se caracteriza por altos niveles de estabilidad. Tal circunstancia se traduce tanto en el comportamiento de los actores políticos como en las evaluaciones de la opinión pública.

La ciudadanía tiene juicios formados y lealtades relativamente sólidas. Ello explica que, existiendo, por supuesto, cambio y evolución en la opinión pública, no se produzcan vaivenes bruscos o bandazos inesperados.

A esta estabilidad política han contribuido, que duda cabe, un clima de tranquilidad social sin precedentes y el crecimiento económico continuo de los últimos seis años.

A nivel de los estados anímicos de la clase política, sin embargo, existe bastante volatilidad. Con mucha facilidad, y a veces sin motivo que lo justifique realmente, la élite política pasa rápidamente de la euforia a la depresión.<sup>1</sup>

1992 fue un año feliz para la Concertación. Se creció un 10%, se ganaron las elecciones municipales, los precandidatos presidenciales de RN se autoeliminaron de la competencia. El año terminó con la destitución inesperada de Hernán Cereceda.

Desde este punto de vista, 1993 ha sido, hasta el momento, un año de ceño fruncido. Enero y Febrero -previo a la definición del "mecanismo"- fueron los meses más tensos que ha vivido la coalición de gobierno. Marzo y Abril aparecen marcados por la campaña de denuncias de corrupción. Mayo, el mes de las primarias y de la unidad, fue sólo un respiro, que terminaría con los lamentables hechos del viernes 28.

Durante Junio y Julio el Presidente de la República, en vez de recorrer el país inaugurando nuevas obras o planteando a sus conciudadanos los grandes desafíos del futuro, ha debido gastar sus mejores esfuerzos, y parte de su capital político, en intentar resolver de un modo definitivo el nudo gordiano de la transición.

Aún cuando constituye un imperativo de Estado, este esfuerzo no puede sino resultar problemático. Como el mismo Presidente señalara en su intervención televisiva, cualquier propuesta en este plano dejará insatisfechos en todos los sectores.

El desacuerdo sobre este tema dentro de la Concertación ha venido a constituir, junto al incidente Townley, un motivo más para alimentar un cierto clima psicológico negativo dentro de la coalición.

---

<sup>1</sup> Recuérdese al respecto la aguda observación psico-social de Roberto Zahler.

No es nuestro propósito minimizar la importancia de ninguno de los hechos descritos. Algunos de ellos son -objetivamente- de suficiente gravedad como para provocar inquietud.

Sin embargo, lo que parece necesario recalcar es que, paralelamente a todas las situaciones "complejas" de 1993, el gran proyecto político de la Concertación ha seguido logrando éxitos fundamentales.

En la medida que se acerca el fin de este gobierno puede comprobarse como se han ido cumpliendo todos y cada uno de los grandes objetivos estratégicos definidos en 1990.

El país vive en paz. El terrorismo constituye un fenómeno en franco descenso.

Se avanza en justicia social. Un millón de compatriotas han logrado superar los niveles de pobreza en que vivían.

El país habrá crecido más de un 6% promedio anual. El desempleo está bajo el 5%. La inflación, para nuestros estándares, es baja y la inversión alta como nunca antes.

Recién hace una semana TIME, la revista noticiosa de mayor circulación mundial, elogiaba nuestro proceso en un artículo titulado "Éxito en Santiago".

La coalición gobernante, desafiando todos los pronósticos, fue capaz de definir un candidato común y una lista parlamentaria común. El programa en elaboración, aún cuando contendrá necesarios elementos de cambio, tiene un compromiso esencial de continuidad con lo realizado entre 1990 y 1993.

Estas comprobaciones no son producto de un oficialismo delirante. **Esta es la realidad objetiva de lo que ocurre hoy en Chile.**

No perder nunca de vista esto es quizás el primer antídoto contra los nubarrones pasajeros. Esta convicción debe ser además el primer impulso para revertir el clima pesimista que de tiempo en tiempo invade a la clase política.

El gobierno debe ser el primero en re-dirigir la mirada hacia las realizaciones y los logros. Al esfuerzo se sumará indudablemente la Concertación. Un giro discursivo que enfatice los éxitos de este gobierno permite, además, optimizar las posibilidades electorales de la coalición.

Este es un gobierno demasiado bueno, que no puede darse el lujo de desdibujarse en los últimos meses. Porque los tres primeros años han sido positivos, el final no puede desentonar.

## ¿ GOBERNAR HASTA EL ULTIMO DIA ?

Lo ocurrido con el proyecto de ley sobre Ministros Especiales es conocido. Las causas del desencuentro entre la posición presidencial y parte de la coalición son variadas y complejas.

Una de las razones tiene que ver con la forma en que se ha encarado el tema de los Derechos Humanos y las Fuerzas Armadas.

De algún modo, la sociedad chilena ha dejado sobre los hombros de su presidente la tremenda responsabilidad histórica de curar las consecuencias del drama más terrible de toda su historia. La verdad histórica es develada y proclamada, no por los tribunales, sino por una Comisión designada por el Presidente, ha sido él quien ha pedido perdón por quienes no han querido hacerlo, el Congreso Nacional delegó en sus manos la responsabilidad inmensa de decidir la libertad de los llamados presos políticos y, ahora, finalmente, se espera de él que resuelva personalmente, en decisión salomónica, el problema de los D.D.H.H.

Tal modalidad ha sido por lo general exitosa. Sin embargo, es inevitable que surjan discrepancias respecto de las maneras concretas que escoja el Presidente para lograr los objetivos compartidos.

Las mismas diferencias que en 1990 o 1991 hubieran provocado sólo un intercambio privado o un forcejeo intra Concertación, planteadas en Agosto de 1993 son suficientes como para provocar un diferendo público y notorio de importancia.

De allí que, independientemente de la salida que se busque para la tramitación del proyecto sobre Ministros Especiales, una de las lecciones de este último impasse tiene que ver con la necesidad de asumir las limitaciones del poder presidencial a sólo 150 días de la elección de nuevo Primer Mandatario.

El punto es que, no importando cuán popular sea un gobernante, pareciera que la cercanía de las elecciones, y del final del período, desata dinámicas políticas particulares.

Esta constatación obliga a dimensionar debidamente el alcance de nuestra ya patentada frase: "gobernaremos hasta el último día"

Tal concepto revela una voluntad de no ceder a las tentaciones populistas, supone la decisión de continuar con las políticas definidas aún cuando pudieren ser costosas y sintetiza la disposición de descartar cualquier tipo de co-gestión con futuros equipos de gobierno.

Sin embargo, hay buenas razones para entender que "gobernar hasta el último día" no puede significar que el gobierno se comporte como si estuviéramos en 1990 o 1991.

En ello influye decisivamente el dato evidente de la campaña electoral en ciernes. Tal fenómeno introduce una lógica política y legislativa que no puede ser ignorada. En este contexto, las apelaciones a la "lealtad" o a la "disciplina" suelen surtir menos efecto que cuando el gobierno recién se iniciaba.

Esto no puede significar, en todo caso, que de aquí a Marzo de 1994 el gobierno deba abdicar su responsabilidad de tomar decisiones difíciles e impostergables o que sus políticas queden de ahora en adelante sujetas al derecho a veto de cualquiera de los partidos de la Concertación.

Consecuente con lo último, este Informe incluye en la próxima sección una reflexión sobre una de las áreas en que se debe seguir **gobernando** en los meses que vienen.

### **AGENDA LEGISLATIVA**

En esta parte del Informe se examina la agenda legislativa pendiente. A propósito de cada proyecto, además, se señala su estado de avance en el trámite legislativo.

La definición de prioridades aquí esbozada no emana de una decisión explícita reciente del Presidente. Se trata más bien de una lista tentativa en base al Mensaje Presidencial del último 21 de Mayo, a las metas Ministeriales para 1993 y al análisis de la realidad política que se hace desde SEGPRES. Esta fijación de prioridades legislativas, por tanto, constituye sólo una aproximación.

El análisis de este tema, por otra parte, debe considerar el hecho de que restan sólo 8 semanas legislativas útiles antes de las elecciones presidenciales y parlamentarias. Tan reducido período obliga a focalizar la atención en pocos proyectos. En todo caso, y para no ser demasiado pesimistas, es importante constatar que la experiencia de las últimas semanas parece demostrar que la presión del tiempo parece operar como un estimulante para la actividad de parlamentarios y Ministros interesados, reduciendo el debate redundante y las dilaciones innecesarias.

El impulso decidido de esta agenda, no sólo permitirá aprobar algunas de estas iniciativas, sino que creará las condiciones para un debate político en que nuestros candidatos puedan asumir la ofensiva.

### **1ª PRIORIDAD**

Dentro de los proyectos de máxima prioridad cabe singularizar, en primer término, aquéllos que tienen una incidencia significativa en el desarrollo económico-social futuro del país.

Estos proyectos de corte económico-social tienen que ver con la mantención de un esfuerzo social significativo y coherente con los

equilibrios macroeconómicos (Reforma Tributaria), el financiamiento de los servicios municipalizados de Salud y Educación (Rentas Municipales), el perfeccionamiento de mercados (Ley de Mercado de Valores, Deuda Subordinada, Telecomunicaciones 3 y Bosque Nativo) y con la sustentabilidad del crecimiento económico (Bases del Medio Ambiente)

- **Reforma Tributaria (NO CONFLICTIVO):**

El proyecto goza de un alto grado nivel de legitimidad a los ojos de la opinión pública. Aún cuando es posible que la UDI vote en contra de algunas disposiciones del proyecto, el compromiso de RN asegura un debate acotado y sin mayores dificultades.

Estado de Avance: > > > > > >\*> > > >  
Urgencia Suma (10 d)

- **Rentas Municipales (CONFLICTIVO):**

El proyecto responde a la necesidad imperiosa de los Municipios del país por contar con recursos adicionales para poder, entre otras cosas, hacer frente a los déficit existentes en Educación y Salud. La UDI, sin embargo, se opone vehementemente al proyecto invocando como argumento las alzas impositivas que éste contiene.

Estado de Avance: > >\*> > > > > > > >  
Se le colocará urgencia suma en Septiembre

- **Reforma a la Ley del Mercado de Valores (NO CONFLICTIVO):**

Existe un amplio acuerdo en torno a las normas que amplían las opciones de inversión para los Fondos de Pensiones. Sectores de derecha vinculados a los "poderes fácticos" podrían seguir objetando los preceptos que buscan regular los conflictos de interés. Dentro de la Concertación, por su parte, podrían surgir reclamos de parte de quienes mantienen un rechazo de fondo al sistema vigente de administración de los Fondos de Pensiones.

Estado de Avance: > > > > > >\*> > > >  
Urgencia Simple (30 d)

- **Telecomunicaciones (RELATIVAMENTE CONFLICTIVO):**

El gobierno insistirá, vía indicación, en su propuesta original: integración regulada. Es seguro que el debate entre las Empresas del sector y entre los parlamentarios continuará. Ello, sin embargo, no debiera ser razón para paralizar los esfuerzos gubernativos por dotar al sector de una normativa moderna que proteja a los consumidores, estimule las inversiones y asegure la libre competencia.

Frenar la tramitación de este proyecto, invocando como motivo la existencia de un fuerte lobby empresarial, dejaría al sector librado a una situación de incertidumbre jurídica bastante inconveniente. Por otro lado, podría dejar en la opinión pública la pésima impresión de un gobierno y una coalición incapaces de superar tales presiones.

Estado de Avance: > >\*> > > > > > >  
Se le colocará Urgencia en Septiembre

- **Bosque Nativo (RELATIVAMENTE CONFLICTIVO):**

El gobierno ha hecho y seguirá haciendo esfuerzos por acercar las posiciones contrapuestas que existen sobre este tema. Puede, sin embargo, que la propuesta gubernativa siga encontrando objeciones económicas y jurídicas. En tal caso, es posible que surjan inconvenientes en su tramitación parlamentaria.

Estado de Avance: > >\*> > > > > > >  
Urgencia Simple (30 d)

- **Deuda Subordinada (NO CONFLICTIVO):**

El proyecto será enviando a trámite legislativo la próxima semana. Los esfuerzos del Ministerio de Hacienda en orden a consensuar esta iniciativa con todos los actores interesados debieran traducirse en una tramitación tranquila y despolitizada.

- **Ley de Bases del Medio Ambiente (RELATIVAMENTE CONFLICTIVO):**

Desafiando todas las predicciones pesimistas el proyecto logró su aprobación en el Senado. Un impulso decidido podría permitir completar el segundo trámite antes de las elecciones de Diciembre. Decisiva será al respecto la postura que asuman Gutemberg Martínez, Antonio Horvath y Víctor Barrueto en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara.<sup>2</sup>

No aprobarlo antes de Marzo de 1994 significaría dejar a Chile por lo menos hasta 1996 sin un cuerpo normativo que establezca una institucionalidad ambiental y las normas mínimas de evaluación y control del daño ecológico.

Estado de Avance: > > > > > >\*> > > >  
Urgencia Simple (30 d)

---

<sup>2</sup> Estos tres diputados son co-patrocinantes de una Moción que establece la obligación de efectuar estudios y evaluaciones de impacto ambiental para ciertos planes, proyectos y programas. Este proyecto ya fue despachado por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente.

También con prioridad máxima se encuentran cinco proyectos de carácter político.

- **Procesos por violaciones a los D.D.H.H. (CONFLICTIVO):**

El proyecto ha suscitado diferentes reacciones dentro de la Concertación. El gobierno no pudo hacer aprobar en la Cámara las normas sobre secreto. La división de opiniones producida en el seno de la Concertación ha tenido indudablemente un efecto negativo en la imagen pública de la coalición.

Ahora bien más allá de indagar en las motivaciones y causas de lo ocurrido, es imperativo definir un curso de acción futuro para esta iniciativa en el Senado.

Estado de Avance: > > > > > >\*> > > >  
Urgencia Suma (10 d)

- **Acortamiento del Mandato (RELATIVAMENTE CONFLICTIVO):**

Su importancia política es fundamental. Aprobado en la Cámara con la suma de los votos Concertación-RN, enfrenta aguas tormentosas en el Senado.

Estado de Avance: > > > > > >\*> > > >  
Se le colocará urgencia Suma en Septiembre

- **Reforma a la Administración de Justicia (NO CONFLICTIVO):**

Más que un proyecto de ley, éste es un conjunto de iniciativas destinadas a modernizar y a perfeccionar la Administración de Justicia en Chile. Aún cuando no se afecten esencialmente los núcleos de poder político de la Corte Suprema, los cambios propuestos y consensuados con la derecha son importantes.

Del paquete judicial cabe destacar siete proyectos:

- \* Composición, organización y atribuciones de la Corte Suprema, aprobado en general, para 2º Informe.
- \* Carrera funcionaria de los jueces, aprobado en general, para 2º Informe.
- \* Jueces Arbitros y procedimiento arbitral, aprobado en general, para 2º Informe.
- \* Crea la Escuela Judicial, aprobado en general, para 2º Informe.
- \* Crea Juzgados Vecinales, en estudio 1º Informe.



- \* Crea el Servicio Nacional de Asistencia Jurídica, En estudio 1º Informe.
- \* Ley Orgánica del Ministerio Público, en estudio 1º Informe.

- **Plantas de Gobiernos Regionales (NO CONFLICTIVO):**

Estado de Avance: > >\* > > > > > >  
 Urgencia Simple (30 d)

- **Plantas de las Municipalidades (NO CONFLICTIVO):**

Estado de Avance: > > >\* > > > > >  
 Urgencia Suma (10 d)

Finalmente, cabe resaltar la existencia de un último conjunto de proyectos prioritarios. Se trata de tres proyectos del Ministerio de Salud cuya tramitación y aprobación es impostergable para responder a las necesidades y presiones del sector.

- **Atención Primaria de la Salud**
- **Bonificación Compensatoria atención Primaria Salud municipalizada.**
- **Beneficios a personal de Servicios de Urgencia de Salud**

**2ª PRIORIDAD**

En este segundo grupo se consideran 10 proyectos de disímil naturaleza cuyo único elemento común es el de constituir iniciativas cuya aprobación beneficiaría no sólo al país, sino también a la Concertación.

Entre los proyectos de más probable aprobación cabe destacar los siguientes:

- Ley sobre Juntas de Vecinos (2º Trámite, 2º Informe)
- Ley sobre Pueblos Indígenas (2º Trámite, 2º Informe)
- Leasing de Viviendas (2º Trámite, 2º Informe)
- Asociaciones de Funcionarios (2º Trámite, 1º Informe)

Más problemática, por razones de tiempo, aparece la aprobación de las siguientes iniciativas:

- Régimen Patrimonial de la Mujer Casada (2º Trámite, 1º Informe).
- Ley de los Consumidores (2º Trámite, 1º Informe)
- Fondo Solidario (2º Trámite, 1º Informe)

- Ley sobre Drogas (2º Trámite, 1º Informe)
- Isapres (2º Trámite, 1º Informe)
- Integración Social de personas con discapacidad (2º Trámite, 1º Informe).

En una categoría totalmente sui generis se encuentra el anteproyecto de ley sobre Movilidad Asistida (Seguro de Desempleo). Se supone que tal iniciativa debiera ser enviada a trámite legislativo en el mes de Septiembre. Aún cuando su despacho durante este gobierno parece muy difícil, cualquier consenso a que se llegue sobre esta materia entre Empresarios, gobierno y Trabajadores es valioso.