

PERIODO  
PRESIDENCIAL.  
002540  
ARCHIVO

## **INFORME DE ANALISIS**

**(AL 03 DE MAYO DE 1991)**

**MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

## **A. ANALISIS POLITICO: ESTRATEGIA POLITICA SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES**

El gobierno y los partidos de la Concertación se encuentran estudiando un nuevo proyecto de Reforma Constitucional sobre materias político-institucionales. La nueva proposición se agrega a los proyectos de reforma Constitucional Municipal, Regional y Judicial, ya sometidos a conocimiento del Congreso Nacional y a la opinión pública.

Considerando todas las proposiciones de Reforma del Ejecutivo resulta que se pretende revisar aproximadamente el 50% del texto vigente de la Constitución Política (ver Apéndice 1).

### **1. EL CONTENIDO DEL PROYECTO**

**Clasificación de acuerdo con el contenido de la Reforma.**

#### **a. Que afectan la distribución de poder.**

Se trata de aquellas reformas que modifican de manera importante la organización, atribuciones o funciones de algunos de los poderes u órganos constitucionales, o del sistema político vigente.

Entre estas materias cabe, a su vez, distinguir entre las reformas que afectan cuotas de poder de la derecha, y aquellas que no lo hacen.

#### **1. No afecta directamente las cuotas de poder de la derecha:**

- i. Período presidencial.
- ii. Dependencia de Carabineros e Investigaciones del Ministerio del Interior.
- iii. Aumento del número de diputados (150) y senadores (50).

#### **2. Afecta las cuotas de poder de la derecha.**

- i. Supresión de los senadores designados (sin perjuicio de que se respete su actual mandato).
- ii. Composición y atribuciones del Tribunal Constitucional.
- iii. Sistema electoral proporcional.
- iv. Reducción de los quórum para las leyes Orgánicas Constitucionales.

- v. Alteración del estatuto de los Comandantes en Jefe de las FF.AA.
- vi. Composición y atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional.

**b. Que afecta el estatuto de garantías constitucionales.**

Son aquéllas que, sin perjuicio de sus méritos intrínsecos, no afectan directamente el sistema político-institucional. Estas, por su gran número, podrían servir para validar la tesis opositora en el sentido de que efectivamente se pretende "desmantelar" la Constitución.

Dentro de este segundo grupo de reformas constitucionales cabe distinguir entre aquéllas que apuntan a perfeccionar la garantía de los derechos humanos (aumenta cobertura del Recurso de Protección, perfecciona la regulación del pluralismo político etc.), las que corrigen problemas de redacción (artículo 19 número 26) y otras que recogen críticas que se han dirigido a diferentes errores y vacíos constitucionales (normativa sobre tratados internacionales, eliminación de las leyes de quórum calificado etc.).

**Las prioridades gubernamentales en materia de Reformas Constitucionales.**

No todas las proposiciones del Ejecutivo tiene la misma relevancia política. Algunas revisten importancia fundamental para el gobierno porque constituyen compromisos programáticos claves, responden a necesidades muy sentidas de la ciudadanía y resultan necesarias para el buen gobierno de la Nación.

Dentro de estas reformas, empero, cabe a su vez subdistinguir. Algunas demandan una pronta aprobación, de modo que un rechazo constituiría una derrota política para el gobierno (Reforma Municipal y Judicial). Hay otras, en cambio, que admiten temporalidades distintas (incluida la Reforma Regional).

La existencia de los senadores designados, el sistema electoral o la composición del Tribunal Constitucional, son cuestiones que este gobierno, en lo que respecta a su gestión y su capacidad de maniobra, ha debido aceptar como "datos de la causa". Gran parte del éxito del primer año consistió justamente en saber manejar estas "áreas grises" de la institucionalidad. Más aún, nada hace presumir que una negociación, por "exitosa" que sea, logre sobre estas materias reformas que entren a operar antes de Diciembre de 1993. Una variante, pues, respecto de éstas, es **distinguir entre la fecha de su aprobación y de su entrada en vigencia**, lo que abre nuevas perspectivas en materia de negociaciones.

Por lo tanto, a diferencia de lo que ocurre con lo Municipal, el plazo de que se dispone respecto de estas reformas es mayor. Más aún, el sólo transcurso del tiempo tiende a mejorar las posibilidades de un acuerdo en relación a las mismas. Y ello porque, a medida que se acerca 1993, los incentivos de RN para negociar estas materias -que hoy en día son muy escasos- irán creciendo progresivamente.

En efecto, la supresión de los senadores designados, la modificación del sistema electoral o la composición del Tribunal Constitucional serán más fáciles de obtener en la medida en que la inminencia de una derrota electoral de la derecha en las próximas elecciones le imponga a ese sector una nueva evaluación de sus chances políticas. Es así como, en un escenario de debilidad electoral, la derecha percibirá que el sistema electoral binominal no le garantiza resultados tranquilizadores<sup>1</sup>. Lo mismo ocurre si es, necesariamente, a un próximo presidente de la Concertación a quien corresponda elegir en 1997 a dos senadores designados, e incidir sustancialmente en la elección de los cuatro senadores ex miembros de las FF.AA. a través de la designación de los comandantes en Jefe que le corresponde efectuar en marzo de 1998. Por último, igual cosa se produce respecto a un Tribunal Constitucional en que la incidencia del próximo gobierno en la designación de sus integrantes significará un sensible cambio en su orientación política.

Esta constatación no significa en modo alguno que la presentación de estas propuestas deba diferirse en el tiempo, sino que permite **priorizar los temas de negociación**. Presentar hoy las proposiciones de reforma político institucional se justifica en la medida en que ayuda a mantener la iniciativa política del gobierno, sensibilizar y movilizar la opinión pública en torno al tema, y poner a la oposición a la defensiva. Lo que debe evitarse a toda costa es que la presentación de estas reformas impida u obstaculice la aprobación necesaria y urgente de las Reformas Municipal y Judicial.

La clave, entonces, parece ser la **estrategia de presentación** de este paquete político-institucional. Es conveniente en este sentido eliminar de la proposición todo aquello que resulte superfluo y limitar las reformas a los aspectos sustantivos. Así, se evitará confundir a la opinión pública y darle argumentos a la derecha en torno a una supuesta desmantelación.

---

<sup>1</sup>Desde la óptica de cualquier actor político la opción por un determinado sistema electoral es una cuestión donde priman las consideraciones de interés particular por encima de cualesquiera otras consideraciones. En el caso de la derecha, su evaluación del sistema binominal está marcado por lo que ellos juzgan como su "exitoso" papel en 1989. Mientras esa evaluación no cambie (lo que sólo podrían lograr un resultado electoral adverso en las municipales o una serie conteste de encuestas y estudios) no existirá de su parte voluntad de modificar el sistema.

## 2. EL SENTIDO DE LA REFORMA

El Presidente de la República ha insistido reiteradamente en su aspiración de ayudar a construir una "patria justa y buena para todos". Esto significa poner fin a las exclusiones e inequidades de que adolece el Sistema Político. Meses atrás, y bajo esta misma inspiración, el gobierno y RN acordaron introducir sustanciales modificaciones a la legislación Tributaria y Laboral. En ambos casos, el partido opositor coincidió con el Ejecutivo en la necesidad de corregir algunas de las injusticias e insuficiencias de nuestra situación social, de modo de asegurar ciertas bases de estabilidad futura. Es más, según la percepción de RN, ambas reformas contribuyeron a **"legitimar el sistema"**.

Con esa misma lógica (la necesidad del cambio para la estabilidad), es del todo necesario corregir las inequidades que presenta el Régimen Político de acuerdo a la Carta de 1980. Entre otras cosas, siguiendo la lógica de RN, para **"legitimar el sistema"**.

Desde esta perspectiva, las tres reformas (Tributaria, Laboral y Constitucional) constituyen esfuerzos por fijar normas consensuales que excluyan estas materias del ámbito de la polémica contingente. Juntas, son un verdadero Pacto por la Consolidación Democrática.

Por ello es que la necesidad de un acuerdo con RN va más allá de un imperativo estratégico determinado por los quórum constitucionales, alcanzando el carácter de un requisito para la estabilidad de la democracia.

Para el adecuado análisis del sentido que tiene en este momento discutir una Reforma Constitucional, es útil sentar algunas premisas:

1. Este gobierno va a ser juzgado, entre otras cosas, por su capacidad de mostrar **voluntad democratizadora** y, al menos, **algunos resultados significativos** en ese plano. Así como este gobierno no puede autoimponerse la exigencia histórica de reformar toda la Constitución (aunque quisiera hacerlo), tampoco puede eximirse de la necesidad política de introducir al menos algunos cambios sustanciales. No asta, pues, con mostrar "voluntad" democratizadora, especialmente en lo que se refiere a la reforma municipal.

2. El sólo hecho de presentar reformas constitucionales insertas en la línea de la democratización del sistema político **repone el dilema democracia versus autoritarismo**. Este es un esquema probadamente conveniente para el gobierno e incómodo para la oposición<sup>2</sup>.

El rechazo opositor a reformar la Constitución no se traduce automáticamente en una merma de su caudal electoral presente, pero le cierra la posibilidad de una apertura hacia el centro (donde están los votos que la derecha necesita para ser gobierno algún día).

3. **Sin el acuerdo con RN no hay Reforma Constitucional**. La manera y el momento de presentar reformas constitucionales condiciona en gran medida las posibilidades de este acuerdo.

4. En una negociación política de esta naturaleza **ningún actor medianamente racional acepta renunciar a cuotas de poder sin obtener algo a cambio**. RN no cederá a las ventajas que le reporta el texto actual de la Constitución sin lograr beneficios concretos y tangibles.

### 3. LA ESTRATEGIA

Resuelta la necesidad y la conveniencia de anunciar un conjunto de Reformas Constitucionales sobre materias político-institucionales, corresponde diseñar una estrategia para su presentación y negociación.

---

<sup>2</sup>Cabe señalar que RN ha señalado en el pasado su disposición a reformar al menos las siguientes materias:

- La existencia de un Congreso Nacional íntegramente elegido por sufragio universal.
- Aumento del número de diputados y senadores.
- Modificación de la composición del Tribunal Constitucional de modo de asegurar una "debida representación a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial".
- Integración del Presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional.
- La existencia de un Sistema Electoral proporcional corregido.

El hecho de existir estos acuerdos previos indudablemente dificulta ante la opinión pública un rechazo a las reformas.

## a. **Presentación**

La proposición gubernativa debe versar única y exclusivamente sobre aquellos **aspectos medulares** respecto de los cuales ha existido **consenso** en el tiempo entre todas las fuerzas democráticas.

Esto significa circunscribir la proposición a los puntos de acuerdo siguientes:

- i. Supresión de los senadores designados (Acuerdo Nacional, 1985; Bases de Sustentación, 1986; Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989), sin perjuicio de respetar que éstos permanezcan en sus actuales puestos hasta que expire su mandato
- ii. Aumento del número de diputados a 150 y del número de senadores a 50 (Bases de Sustentación, 1986; Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989)
- iii. Sistema Electoral proporcional para elegir diputados y senadores (Bases de Sustentación, 1986; Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989), sin perjuicio de las necesarias correcciones.
- iv. Integración del Presidente de la Cámara de Diputados al Consejo de Seguridad Nacional (Bases de Sustentación, 1986; Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989).
- v. Reducción del Quórum para la aprobación de las Leyes Orgánicas Constitucionales (Bases de Sustentación, 1986; Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989).
- vi. Modificación del Estatuto Constitucional de los Comandantes en Jefe de las FFAA (Comisiones Técnicas RN-Concertación, 1989), especialmente en lo que se refiere a la inamovilidad.

Los aspectos enunciados, como puede apreciarse, corresponden todos ellos a cuestiones sustanciales que tienen alta prioridad para el Gobierno.

Quedará, por supuesto, abierta la puerta para que por la vía de las indicaciones parlamentarias se reintroduzcan a la discusión algunas de las otras ideas contenidas en el proyecto presentado el 18 de abril a los partidos de la Concertación.

Aunque no aparece entre las reformas acordadas con RN, convendría también incluir entre las prioridades aquéllas relativas a la **composición y atribuciones del Tribunal Constitucional**.

## b. Negociación con RN

i. El primer aspecto a considerar es la diferente urgencia en el tiempo que tienen las reformas Político-Institucionales y la reforma Municipal.

El primer acercamiento con RN debe tener por objeto obtener un rápido y definitivo acuerdo para la celebración de elecciones Municipales. La sola obtención del referido acuerdo generaría un clima distinto que innegablemente facilitaría ulteriores negociaciones.

ii. Dada la especial importancia que tienen las reformas constitucionales en comento, parece absolutamente imprescindible una cierta "**iniciativa presidencial**" que ponga en movimiento un proceso negociador.

**El Mensaje Presidencial del 21 de Mayo es una gran oportunidad** para hacer público un planteamiento sobre la materia, formulando un llamado explícito a RN en orden a que retome los cuerdos que suscribiera por intermedio de Sergio Onofre Jarpa, en 1989.

iii. La experiencia del último año ha demostrado la debilidad del liderazgo que ejerce en RN su presidente Andrés Allamand. Frente a esto, el poder real en dicha colectividad parece seguir descansando en Sergio Onofre Jarpa.

La situación antedicha le provoca un problema al gobierno a la hora de decidir el interlocutor apropiado para concertar acuerdos políticos. Si bien es cierto que no parece conveniente desconocer al poder formal de RN, no es menos cierto que para que las negociaciones sean efectivamente vinculantes al interior de la bancada senatorial de RN, es necesario entenderse directamente con su caudillo, el Senador Jarpa.

iv. Hoy por hoy, no cabe desdeñar la influencia que puede tener sobre RN el "factor UDI". Todo acercamiento de RN hacia el gobierno podrá ser utilizado por el fortalecido sector duro de la UDI, el que tratará de apropiarse el espacio político correspondiente a la "verdadera oposición". En consecuencia, cabe tener presente esta circunstancia que agrega una dificultad cierta para las negociaciones con RN, ya que no le es conveniente a este Partido, al menos mientras dure el "boom UDI", mostrarse demasiado complaciente frente a las peticiones del Gobierno.



### c. Factores a tener en cuenta en las negociaciones con RN.

En este informe se ha elevado al grado de premisa la constatación de que ningún actor político racional renuncia voluntariamente y gratuitamente a cuotas de poder. Ha quedado claro, también, que la gran mayoría de las reformas propuestas afectan los intereses políticos de la derecha chilena.

En consecuencia, es necesario explorar bajo qué circunstancias, y ante cuáles concesiones, RN estaría dispuesta a apoyar las reformas político-institucionales que se proponen.

En consecuencia, el realismo político obliga a considerar las siguientes materias en función de su aptitud para ser objeto de transacciones con Renovación Nacional:

1. **Período presidencial.** Para la actual oposición, un próximo Gobierno de la Concertación por 8 años se torna insostenible. Una rebaja del período presidencial podría disminuir el tiempo en que la derecha quedaría relegada al rol de oposición.
2. **Sistema Electoral.** Uno de los logros políticos que más interesan a RN es consolidar su hegemonía dentro de la derecha. En ese sentido, la existencia de un sistema electoral que favorezca a los partidos grandes, perjudicando a las colectividades menores como la UDI, será funcional al deseo de RN de constituirse en "el Partido de la Derecha chilena"<sup>3</sup>.
3. **Presupuestos Municipal y Regional.** En la medida en que Renovación Nacional perciba que, ante una derrota electoral en 1993, su cuota de poder político dependerá, en gran parte, de la cantidad de alcaldes y concejales que logre elegir, más importancia tendrá la existencia de mecanismos de financiamiento autónomo y suficiente para la gestión municipal y regional.
4. **La Proyección de RN y la búsqueda del Centro Político.** Se ha dicho que muchas de estas reformas fueron acordadas por RN y la Concertación en 1989. Por otro lado, es indiscutible que la totalidad de las reformas se inscriben dentro de la lógica de la democratización de la actual Carta Fundamental. En consecuencia, si el deseo de RN es llegar al poder, para lo cual requiere moverse hacia el centro desligándose de la herencia autoritaria del pinochetismo, su público

---

<sup>3</sup> Por vía de ejemplo, a RN le convendría retener el sistema de distritos binominales para elegir senadores, pues ello asegura una presencia menguada de la UDI en la Cámara Alta.

A nivel de diputados a RN le conviene un sistema -plurinomial o binominal- que pondere más los distritos rurales y de provincia por encima de los centros urbanos. Exactamente lo contrario ocurre con la UDI.

co-patrocinio en la tarea de reformar la Constitución sería funcional al objetivo señalado.

5. **Francisco Javier Errázuriz.** Si la UDI es un adversario de temer para RN, el Fra-Fra Errázuriz no lo es menos. Una candidatura de Errázuriz en 1993, esta vez apoyada por un partido político consolidado (la Unión de Centro Centro) podría ser fatal para las pretensiones de RN. Es por eso que la actitud que el gobierno asuma ante la candidatura de Errázuriz no es indiferente para RN.
6. **Presión Política.** Además de ser un elemento para las negociaciones, la presión ejercida sobre RN para que cumpla los acuerdos alcanzados con la Concertación, puede constituirse en un elemento comunicacional destinado a hacer pagar caro un eventual rechazo de RN a las reformas que en definitiva se propongan. La verdad es que para RN será muy difícil demostrar ante la opinión pública que su rechazo a reformas consideradas necesarias y procedentes dos años atrás no obedece a un oportunismo político y a un deseo de mantener enclaves autoritarios dentro de la Constitución. (Está en fase de elaboración un trabajo sobre "lo que ha dicho RN en materia de reformas constituciones").
7. **Ley de financiamiento de los partidos políticos.** Pocas materias interesan más a RN que una ley de financiamiento público de los Partidos Políticos que tenga como base para la asignación de los recursos la representación parlamentaria obtenida en las últimas elecciones. Como resulta fácil concluir, esa ley perjudicaría a la UDI, y muy especialmente a los Partidos que carecen de representación parlamentaria, como es el caso del Partido Unión de Centro Centro de Francisco Javier Errázuriz.
8. **Reforma al Poder Judicial.** Sin perjuicio de que parece conveniente que sean los parlamentarios quienes encaucen las negociaciones referidas a la Reforma Judicial, el Gobierno tiene en sus manos la posibilidad de hacer un significativo gesto de acercamiento hacia RN renunciando expresamente a su intento por crear un Consejo Nacional de la Justicia. Esta concesión, sin perjuicio de que recae sobre una materia de muy difícil aprobación parlamentaria, junto con facilitar la aprobación de la reforma judicial, podría facilitar el restablecimiento del clima de cooperación y armonía con RN.

#### 4. CONCLUSIONES.

Las posibilidades de conseguir parte importante de las reformas político-institucionales dependen de que en la negociación correspondiente los elementos confrontacionales que han marcado las relaciones entre el gobierno y RN durante los últimos meses den lugar a un clima de diálogo y cooperación.

Es necesario, además, erradicar la impresión de que se pretende un "desmantelamiento" de la Constitución, por un lado, y de que las reformas propuestas han sido elaboradas a espaldas de la oposición. Para lograr ambos objetivos parece conveniente circunscribir expresamente las reformas político-institucionales a aquellas materias respecto de las cuales han existido acuerdos anteriores entre RN y la Concertación. De esta manera le será difícil a RN hablar de "desmantelamiento", así como no le será fácil hablar de falta de participación en la elaboración de las reformas.

Esta estrategia posee, además, dos ventajas adicionales:

- Por un lado, las materias sobre las que ya hubo acuerdos entre RN y el gobierno comprenden la casi totalidad de los aspectos sustanciales que el Gobierno pretende reformar de la actual Constitución.
- Por otro lado, nadie puede hablar de incertidumbre o inestabilidad institucional cuando las reformas que se introducen no son otra cosa que la traducción de los acuerdos a que han llegado en los últimos años las fuerza políticas que representan un 80% del electorado. Más aún, son precisamente acuerdos de esta naturaleza los que permiten sentar bases institucionales que perduren en el tiempo y aseguren la estabilidad.

Por si lo anterior fuera poco, parece casi seguro que las reformas que ahora se aprueben entrarán a regir a partir del próximo período presidencial.

Por último, y en el evento de que no se lograre modificar la Constitución, la estrategia propuesta es la que más costos políticos supone para la derecha.

## APENDICE

Artículos de la Constitución Política de 1980 que se pretende modificar con los proyectos de Reforma Constitucional presentados o por presentar por el Ejecutivo.

ART. N°	SIN CAMBIOS	SE PROPONEN CAMBIOS
1		Proyecto en estudio +
2	Texto original	
3		Proyecto Regional
4	Texto original	
5	Reformado 1989	
6	Texto original	
7	Texto original	
8	Derogado 1989	
9		Reformado 1991, (indultos) *
10		Proyecto en estudio
11		Proyecto en estudio *
12	Texto original	
13	Texto original	
14	Texto original	
15		Proyecto en estudio
16	Reformado 1989	
17		Proyecto en estudio
18		Proyecto en estudio
19.1		Proyecto en estudio *
19.6		Proyecto en estudio
19.7	Reformado 1991	
19.12		Proyecto en estudio *
19.13		Proyecto en estudio
19.15		Reformado 1989 (Proyecto en estudio)
19.16		Proyecto en estudio
19.18		Proyecto en estudio *
19.21		Proyecto en estudio *
19.22b		Se crea. (Proyecto en estudio)
19.23		Proyecto en estudio *
19.26		Reformado 1989 (Proyecto en estudio)+
19.27		Se crea. (Proyecto en estudio)
20		Proyecto en estudio
21	Texto original	
22	Texto original	
23	Reformado 1989	
24	Texto original	
25		Proyecto en estudio
26	Texto original	
27	Texto original	
28		Proyecto en estudio
29	Reformado 1989	
30	Texto original	
31	Texto original	

**ART. N°****SIN CAMBIOS****SE PROPONEN CAMBIOS**

32.1		Proyecto en estudio
32.5	Derogado 1989	
33	Texto original	
34	Texto original	
35	Texto original	
36	Texto original	
37	Texto original	
38	Reformado 1989	
39	Reformado 1989	
40	Texto original	
41	Reformado 1989	
42		Proyecto en estudio
43		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
44		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
45		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
46		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
47		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
47.1		Se crea. (Proyecto en estudio)
48		Proyecto en estudio
49		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
50		Proyecto en estudio
51	Texto original	
52	Texto original	
53	Texto original	
54		Reformado 1989. (Proyecto Municipal)
55	Texto original	
56	Texto original	
57		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
58		Proyecto en estudio
59	Texto original	
60		Reformado 1991. (Indulto)
61		Proyecto en estudio *
62	Texto original	
63		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
64	Texto original	
65	Reformado 1989	
66	Reformado 1989	
67	Texto original	
68	Reformado 1989	
69		Proyecto en estudio +
70	Texto original	
71		Proyecto en estudio
72	Texto original	
72b		Se crea. (Proyecto en estudio)
73		Proyecto Judicial
74		Proyecto Judicial
75		Proyecto Judicial
76		Proyecto Judicial
77		Proyecto Judicial
78	Texto original	

ART. N°	SIN CAMBIOS	SE PROPONEN CAMBIOS
79		Reformado 1989. (Proyecto Judicial)
80		Proyecto Judicial
81		Proyecto en estudio
82		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
83	Texto original	
83b		Se crea. (Proyecto Judicial)
84		Proyecto en estudio
85	Texto original	
86	Texto original	
87		Proyecto en estudio
88	Texto original	
89		Proyecto en estudio
90		Proyecto en estudio
91	Texto original	
92		Proyecto en estudio *
93		Proyecto en estudio
94	Reformado 1989	
95		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
96		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
97	Texto original	
98	Texto original	
99	Reformado 1989	
100		Proyecto Regional
101		Proyecto Regional
102		Proyecto Regional
103		Proyecto Regional
104		Proyecto Regional
105		Proyecto Regional
106		Proyecto Regional
107		Proyecto Municipal
108		Proyecto Municipal
109		Proyecto Municipal
110		Proyecto Municipal
111		Proyecto Municipal
112		Proyecto Regional
113		Proyecto Regional
114		Proyecto Regional
115		Proyecto Regional
116		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
117		Reformado 1989. (Proyecto en estudio)
118		Derogado 1989. (Proyecto en estudio)
119		Proyecto en estudio
120	Texto original	

(\*) Modificaciones que resultan de la supresión de las Leyes de Quórum Calificado.

(+) Modificaciones que consisten en cambios menores o de redacción.

**Artículos cuya modificación no se pretende: 52**

- a. Texto original 39**
- b. Reformado en 1989 13**

**Artículos cuya modificación se pretende: 69**

- . Proyecto Municipal 6**
- . Proyecto Regional 12**
- . Proyecto Judicial 7**
- . Proyecto en estudio 44**

## **B. ANALISIS ECONOMICO**

La gestión económica del actual gobierno será evaluada de acuerdo a la elevada vara que él mismo se ha puesto: lograr crecimiento con equidad y con estabilidad monetaria. El logro de estos objetivos requiere, en un contexto de economía social de mercado, de una preocupación permanente por los elementos tanto de oferta como de demanda que operan en nuestra economía, para poder emitir las señales que induzcan a los agentes a reaccionar voluntariamente en función de los objetivos trazados.

Este seguimiento no es una tarea sencilla porque todos los elementos están muy vinculados y cada medida tiene sus costos y sus beneficios. En este momento, la economía chilena está en una fase expansiva, pero de todos modos hay variables cuya evolución puede ser preocupante. En las siguientes líneas se presenta un leve esquema de análisis de la coyuntura macroeconómica desde el punto de vista de la oferta y de la demanda agregadas.

El día jueves 2 de mayo el INE realizó su entrega mensual de cifras económicas coyunturales a la prensa. Las estadísticas de precios, empleo, remuneraciones y actividad económica publicadas en esta ocasión merecen un análisis detallado, considerando que aparentan una detención en la evolución favorable que presentaba la economía chilena hasta ahora. Por otra parte, dichos antecedentes cuantitativos son elementos claves para evaluar adecuadamente al menos dos frentes potenciales de conflicto para el gobierno: por la Derecha, las acusaciones simultáneas de no estimular suficientemente la reactivación y de permitir un exceso de demanda agregada que estaría provocando inflación; y, por la Izquierda, las críticas por no incrementar en mayor medida el gasto social y por no lograr mayores grados de poder para los trabajadores en su relación con los empresarios.

### **SITUACION MACROECONOMICA**

Existe consenso en que la economía chilena se encuentra en una fase de reactivación de su actividad económica, después del proceso de ajuste experimentado durante 1990. A pesar de que algunos indicadores agregados presentan bajas coyunturales, los sectores empresariales reconocen que las ventas se están recuperando. Por otra parte, los economistas tienden a coincidir en que, si se mantiene la tendencia de los últimos cinco meses, la demanda agregada crecerá a un ritmo superior al pronosticado a fines del año pasado y es posible que esa tasa de crecimiento no sea compatible con la expansión que experimente la oferta agregada. Una situación como la descrita requiere de la adopción de algunas medidas que -sin aplicar un costoso ajuste contractivo- vuelva a equilibrar los ritmos de crecimiento de la oferta y la demanda.



En la delicada aplicación de esas medidas de "sintonía fina" hay muchos elementos económicos y políticos que confluyen, por lo tanto, cualquier decisión que se adopte al respecto tendrá algún grado de costo.

### La oferta

Lo ideal sería que la oferta agregada, es decir, la producción, fuese capaz de crecer indefinidamente a tasas superiores al 7% anual. Para esto sería necesario que la capacidad productiva del país creciese, al menos, a ese ritmo.

El incremento en la capacidad productiva puede originarse en mayor disponibilidad de equipamiento, mejores tecnologías o mayor calidad de la mano de obra que participa en la producción. Para lograr estos avances la economía debe dejar de consumir una parte de sus recursos y ahorrarlos, para convertirlos en inversión, en equipamientos, tecnología, capacitación, salud, vivienda, etc. Esta es una tarea de largo plazo, que requiere de un cambio en los hábitos de consumo y ahorro establecidos por décadas y reforzadas - hacia el consumo- durante el período posterior a 1975. Dicho **cambio cultural** es una condición indispensable para que, en el largo plazo, Chile pueda llegar a ser un país desarrollado.

Sin embargo, mientras la capacidad de ahorro de los privados chilenos es baja<sup>1</sup>, podemos aprovechar la mayor propensión a ahorrar en otros países e incrementar nuestra capacidad productiva sobre la base del ahorro externo. Asimismo, el Estado -dentro de sus limitaciones- colabora en este esfuerzo obligando a los "ricos" a ahorrar (a través de impuestos) y destinando parte importante de esos fondos a mejorar la capacidad productiva (obras de regadío, puentes, caminos, puertos, educación, etc.).

No hay duda que el actual gobierno está trabajando en ambas líneas y ha alcanzado bastante éxito en la primera de ellas pues Chile es considerado una plaza muy atractiva por los inversionistas extranjeros. En este esfuerzo de imagen internacional han colaborado prácticamente todas las fuerzas democráticas del país, y sólo los grupos terroristas han actuado en forma disfuncional a este objetivo.

El otro ámbito, el del Estado como canalizador de recursos en favor de una mayor capacidad productiva, es indudablemente más conflictivo porque los recursos con que se cuenta son muy limitados para las carencias o "cuellos de botella" que existen. Además, siempre existen presiones para que el Estado gaste más de lo que tiene. Todavía es tiempo de comunicar a toda la nación las limitaciones que el Estado enfrenta y la necesidad de priorizar

---

<sup>1</sup>Mientras los ricos sean pocos y poco ahorrativos, y los pobres sean muchos, es imposible pensar en un importante nivel de ahorro privado interno.

sus gastos hacia aquéllo que signifique mayor capacidad productiva (tanto en términos de infraestructura como de gasto social que signifique "inversión en la gente"), y alivio de situaciones de pobreza extrema, la cual debería ir descendiendo como fruto del crecimiento.

### **La demanda**

Como ya se dijo, la expansión de la oferta es un desafío del largo plazo. En el corto plazo, en cambio, la situación macroeconómica requiere preocupación por la excesiva expansión de la demanda.

Durante los dos últimos meses de 1990 y los tres primeros de 1991 la inflación estuvo por debajo de lo pronosticado por los agentes económicos, lo que significó que las remuneraciones, normalmente pactadas en función del IPC pasado, tuvieran un importante incremento real.

Además, en esos meses terminó el proceso de ajuste y correspondió la temporada de navidad y exportación frutícola, que absorben temporalmente un importante contingente de trabajadores. Estos dos fenómenos, mayor empleo y mayores salarios reales, llevaron a pronosticar que los hogares podrían llegar a incrementar su consumo a una tasa cercana al 8%, la cual sumada a expansiones importantes en la Inversión, el Gasto del Gobierno y la Balanza Comercial, significan un crecimiento de la demanda agregada imposible de satisfacer durante 1991 y 1992.

Las cifras entregadas por el INE muestran una contracción en la ocupación total de 9.000 personas en el trimestre Enero-Marzo de 1991 con respecto al trimestre Diciembre-Febrero.

Esta cifra coincide con la reducción en el número de ocupados en el sector agrícola; sin embargo, hay otros dos sectores que llaman la atención: en primer lugar, Comercio experimenta una reducción de 20.000 ocupados (similar a lo ocurrido en igual mes de 1990, debido al empleo estacional en Diciembre) y la Industria, que incrementa su ocupación en 12.000 plazas (en igual mes de 1990 se observó una caída de 3.000 ocupaciones).

Es normal que en Marzo disminuya la ocupación, de hecho en igual mes de 1990 el empleo descendió en 15.000 personas. Lo que no es habitual es el incremento en la fuerza de trabajo experimentado en el último mes, pero éste debe entenderse como una "puesta al día" ya que la población económicamente activa estuvo creciendo a una tasa inferior a la histórica durante todo 1990. En todo caso, es normal que en períodos de expansión se incremente la fuerza de trabajo y que se reduzca en períodos recesivos (hipótesis del "trabajador desalentado"). Estos dos efectos combinados (menor empleo y mayor fuerza de trabajo) provocaron un alza notoria en la

tasa de desempleo, que llegó a 6.2% (en igual período de 1990 fue 5.3%) a nivel nacional y a 7.4% en la Región Metropolitana (5.2% en igual trimestre de 1990).

Es muy probable que en los próximos meses la ocupación tenga un lento repunte, sustentado especialmente por la Industria, la Construcción y el Comercio, como efecto del repunte de la situación de 1990. Sin embargo, hay que recordar que incluso en años de gran expansión (por ejemplo, 1989), en el período Febrero-Agosto la ocupación total se reduce sistemáticamente.

Por otra parte, en los períodos de reactivación es normal que se observe algún alza en la inflación<sup>2</sup>. Por una parte, la demanda recuperada no siempre se dirige hacia sectores que han expandido su producción a igual ritmo; y, por otra, los comerciantes aprovechan la ocasión -legítimamente en una economía de mercado- para recuperar el margen de comercialización que debieron reducir para absorber parte del costo del ajuste.

El aumento de los márgenes de comercialización es posible en la medida en que los hogares cuenten con recursos para pagar, pero ello tiene un tope porque las presiones inflacionarias le retornarán al productor o al comerciante, a través de un mayor precio de sus compras. Superada esa etapa de ajuste (ojalá breve), los precios deberían volver a crecer a una tasa razonable (compatible con un 18% anual).

Asimismo, la inflación inesperada de Abril provocó una reducción en las remuneraciones reales, lo cual incidirá en un amortiguamiento de las presiones de demanda por consumo privado.

Considerando que lo más probable es la Inversión y el Gasto del Gobierno no estén en condiciones de reducirse durante 1991 porque ello sería incompatible con los objetivos señalados anteriormente respecto a la oferta agregada, y manteniendo una política de promoción de Exportaciones, se concluye que sólo una reducción del Consumo o un incremento de las Importaciones son las válvulas de escape para un eventual "recalentamiento" de la economía.

En la actual coyuntura, sería muy duro restringir el consumo por cualquiera de las tres vías posibles (menor empleo, menor remuneración o mayor inflación) y además equivaldría a un abandono del objetivo de reactivación. Por otro lado, hay señales en el mercado de divisas (exceso de oferta de dólares) que parecen indicar que la línea más conveniente sería promover un moderado incremento de las importaciones, a través de una reducción de aranceles. Sin embargo, esa reducción arancelaria sólo es factible

---

<sup>2</sup>Este mes no fue la excepción, ya que el IPC creció en 1,8%, tasa similar a la de Abril de 1990. Con esta cifra, el IPC acumulado durante los cuatro primeros meses de 1991 llega a 3,6% y la inflación acumulada en los últimos doce meses alcanza a 23,1%.

si se estima que la sólida posición actual de reservas será perdurable y que esa señal no significará un golpe demasiado duro para la industria nacional sustituidora de importaciones.