

PERIODO
PRESIDENCIAL
002521
ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(AL 05 DE OCTUBRE DE 1990)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

INTRODUCCION

El país vive una "emergencia nacional" ante la crisis del Golfo Pérsico. Ello ha llevado al gobierno a la adopción de algunas medidas tendientes a morigerar su impacto sobre la economía nacional.

El encarecimiento del petróleo ya se ha hecho sentir sobre el IPC, afectando a las deudas en UF, con un efecto general de empobrecimiento del país.

Frente a la emergencia nacional, y a la inquietud y preocupación expresada por diversos actores -políticos y sociales, y los propios agentes económicos- **el gobierno ha actuado con mesura y prudencia, evitando la precipitación.**

Podría decirse que, cuando ya se empezaba a avanzar a una "velocidad de crucero", superada la etapa más crítica del proceso de ajuste, sobrevino una etapa de "turbulencias". Esta, sin embargo, no debiera alterar en lo fundamental el rumbo trazado en materia económica.

Por un lado, hay razones para pensar que la crisis del Golfo bien pudiera corresponder a una **coyuntura crítica**, cuyos efectos se hagan sentir en el corto plazo. Alterar de manera sustancial el rumbo trazado, introduciendo cambios en el sistema, podría llegar a ser considerado como una **sobrerreacción** frente a una situación meramente coyuntural.

En todo caso, si la crisis resultara no ser coyuntural, nada impide re-evaluar y re-considerar las medidas adoptadas hacia el mes de diciembre.

Por otro lado, como se ha dicho tantas veces y conviene reiterarlo en esta oportunidad, **la economía nacional presenta una base sólida**, tanto desde el punto de vista del sector externo como de las inversiones. Ello permite, por un lado, estar en condiciones de hacer frente a una situación externa desfavorable (Golfo Pérsico) y, por el otro, proyectar una fase de crecimiento hacia 1991.

En síntesis, sin perjuicio de la adopción de ciertas medidas para hacer frente a una coyuntura externa crítica, el Gobierno debería persistir, en lo fundamental, en el rumbo trazado.

Ante una situación como la planteada, no existe sustituto para la iniciativa gubernamental, aún cuando ello signifique asumir ciertos costos.

B. ANALISIS SOCIAL

Consideraciones generales

Previo al análisis particular del balance y perspectivas de la gestión del Gobierno en lo relativo a las áreas social, gremial y laboral, resulta necesario referirse a ciertas consideraciones, y tendencias que son aplicables al conjunto del accionar gubernativo en las tres áreas aludidas.

1. Dificultades en la gestión y comunicaciones

A seis meses de asumir el Gobierno queda en evidencia una dificultad referida tanto a la ejecución e implementación de las políticas, como a la comunicación de los logros alcanzados.

Buena parte de las carencias a este respecto pueden explicarse por la fase de **instalación** del nuevo Gobierno democrático -lo que no excluye la necesidad de mirar críticamente a dicho desempeño con miras a introducir las necesarias correcciones.

2. La tensión entre lo político y lo técnico.

En democracia se hace difícil lograr una equilibrada ecuación entre los criterios técnicos y políticos en la toma de decisiones gubernativas; ello, a pesar de que en un país como Chile, los partidos políticos tienen una gran presencia y representatividad social, lo que constituye una ventaja evidente.

Para que esta ventaja sea efectivamente capitalizada se hace necesario una adecuada coordinación entre los cuadros técnicos gobiernistas, los dirigentes partidarios y los dirigentes sindicales o gremiales afines a los partidos de la Concertación. Ciertas dificultades, muchas de ellas perfectamente evitables, se han producido entre los ejecutivos de las empresas del Estado y los dirigentes gremiales correspondientes. Los casos de Codelco y de Ferrocarriles, entre otros, han demostrado que sin un adecuado manejo de las relaciones laborales, el conflicto tiende a aumentar significativamente.

3. De la planificación a la gestión efectiva.

A poco andar ha resultado claro que el Programa de Gobierno de la Concertación no puede ser aplicado literalmente ni en su integridad. Ante esa situación, al Gobierno le ha correspondido desarrollar una etapa de planificación concreta que considerara la situación presupuestaria, la política de ajuste y las demás limitaciones y condicionantes que impone la actual situación.

Indudablemente, esta planificación "sobre la marcha" era inevitable durante los primeros seis meses. Sin embargo, su prolongación en el tiempo podría configurar un cuadro de inercia que no se compadece con los objetivos propuestos por el Gobierno.

Es por eso que al Gobierno le convendría ser absolutamente explícito en el sentido de que **la época de la planificación y evaluación de prioridades debe clausurarse** para dar paso a una etapa de realizaciones y gestión concretas y tangibles.

4. 1991: el año de las realizaciones.

Es posible pensar que los años 1992 y 1993 estarán marcados por eventos electorales que, junto con reforzar la tendencia a que en la toma de decisiones prevalezcan criterios políticos, distraerán los esfuerzos gubernativos, los que se volcarán a un escenario electoral.

Es en ese sentido que puede decirse que 1991 será el año de gobierno efectivo de la actual administración. Mucho de lo que no se pueda hacer durante ese año no podrá realizarse después. A la inversa, de lo que se haga ese año dependerán los resultados electorales de 1992 y 1993.

Dado lo anterior, resulta necesario sentar las bases para que 1991 sea un año exitoso, tanto en cuanto al crecimiento de la economía, como en lo relativo a las aplicación de las políticas sociales en las que el gobierno está comprometido.

5. Las prioridades en lo social: la juventud y el combate a la delincuencia.

a) Juventud.

La publicitada actividad del Movimiento Juvenil Lautaro se ha transformado en una señal de alerta respecto de los niveles de marginalidad y potencial disruptivo de una parte importante de la juventud. A la democracia muchos jóvenes le piden cambios que exceden la inevitable gradualidad y límites que caracterizan la acción del Gobierno.

A lo anterior se agrega una carencia de políticas propiamente juveniles por parte del Gobierno en estos primeros meses. Las expectativas creadas en torno a la creación del Instituto de la Juventud no han sido satisfechas del modo esperado. En suma, el fervor con que la juventud chilena se opuso a la dictadura no ha podido ser debidamente canalizado en función de la consolidación de una democracia efectivamente participativa.

El Gobierno, por su parte, tiene la oportunidad de considerar a la juventud como una opción preferencial de su gestión futura. Una acción gubernamental orientada a la juventud no sólo debiera rendir importantes frutos electorales sino que además se insertaría de manera concreta dentro de la política de inversión en la gente que anima las políticas sociales del Gobierno.

b) La delincuencia

Parcialmente vinculado a las políticas juveniles, el aumento de la delincuencia supone un problema político para el Gobierno. La creciente inseguridad que afecta a las ciudades puede transformarse en un argumento político para la oposición, en el sentido de que la supuesta debilidad del Gobierno sobre la materia fomentaría las actividades delictivas.

En la medida en que la juventud marginada de nuestro país perciba que la delincuencia es altamente rentable, y el riesgo de ser capturado, relativamente bajo, toda política social del Gobierno destinada a integrar a la juventud más postergada a programas de capacitación y empleo se enfrentará a un formidable obstáculo.

ANALISIS LABORAL

1. Las medidas legislativas de los primeros seis meses

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno en materia laboral, durante los primeros seis meses cabe destacar:

- (a) El envío al Parlamento de los proyectos de reforma laboral referidos a Centrales Sindicales, Terminación de Contrato de Trabajo, Negociación Colectiva, y Organizaciones Sindicales encaminadas a modificar la institucionalidad laboral; y
- (b) Las medidas destinadas a aumentar el poder adquisitivo de los sectores activo y pasivo de la sociedad (salario mínimo, pensiones y asignaciones familiares, entre los principales).

En el primer caso, agotada la posibilidad de un acuerdo entre trabajadores y empresarios, el Gobierno tomó la iniciativa, sometiendo dichos proyectos a trámite legislativo.

En el segundo caso, aún cuando la publicidad de las medidas puede no haber sido la deseable, el impacto directo en los sectores de menores ingresos permite presumir que la legitimidad social del Gobierno se vió fortalecida. Ello, sin perjuicio de que la inflación ha contribuido a neutralizar algunos de sus efectos.

2. Concertación Social: ensayo, límites y reemplazo.

1. **Ensayo.** La aprobación de reformas laborales de gran envergadura, en un contexto de transición a la democracia caracterizado por la inexistencia de una mayoría parlamentaria por parte del Gobierno, hizo recomendable la adopción de una estrategia de concertación social que asignara protagonismo a trabajadores y empresarios.

La firma del **Acuerdo Marco** entre la CPC y la CUT marca el punto culminante de la experiencia concertacionista.

2. **Límites.** Si bien es cierto que fue posible advertir una positiva y abierta disposición al diálogo por parte de empresarios y trabajadores, el Gobierno debió superar la iniciativa y presentar proyectos propios a la consideración parlamentaria, ante la imposibilidad de que los actores sociales estrecharan sus divergencias.

3. **Reemplazo.** La Concertación Social cedió su lugar a la negociación política. En el fondo, la dimensión social jamás fue la preponderante. Detrás de los actores que representan al capital y al trabajo siempre estuvieron los partidos políticos afines a trabajadores y empresarios desarrollando una labor de asesoría y conducción que llegó a ser determinante. Así las cosas, poco sentido tenía postergar el debate final y decisivo que se desarrollaría en el parlamento, dentro de la esfera de la negociación política.

Por primera vez, la "democracia de los acuerdos" preconizada por la oposición se veía enfrentada a una prueba de fuego. Con todo, la gran legitimidad social de las reformas laborales ha impedido que la derecha aparezca en una franca disposición obstruccionista.

No obstante, el escenario negociador se avizora tenso y difícil, no sólo por la pugna con la derecha, sino también por que ya es claro que las expectativas originales de la CUT distarán mucho de ser satisfechas.

Por otro lado, dada la gran cantidad de proyectos de ley en trámite, es posible que la especificidad de lo laboral deba ceder ante la necesidad de alcanzar acuerdos más globales con la derecha que abarquen la aprobación de otros proyectos de ley.

3. La CUT: tensiones internas y relación con el Gobierno.

Tensiones Internas.

La conducta asumidas por la CUT durante los seis primeros meses de Gobierno debe ser entendida en base a la consideración de los siguientes factores:

- a. Altas expectativas respecto a los beneficios directos e inmediatos que el advenimiento de la democracia supondría para los trabajadores.
- b. Convencimiento de que los trabajadores organizados habían sido los pioneros en la lucha por la recuperación democrática y que, por lo tanto, les cabría un rol protagónico en su consolidación.
- c. Existencia de un sindicalismo comunista, influyente en la Central, afectado por la crisis que afecta al PC.
- d. Horizonte de elecciones generales en la CUT (agosto de 1990), con la consiguiente dinámica pre-electoral interna, afectando incluso las relaciones intra-Concertación (PDC/PS).
- e. Aplicación de una política económica de ajuste que, aún siendo tolerada por la CUT, ha generado una desaceleración del crecimiento que ha redundado en un aumento de los despidos.
- f. Frustración ante la inminente aprobación de reformas laborales consideradas como insuficientes. Aun cuando le asignan a la derecha opositora la responsabilidad política por la obstrucción parlamentaria, en algunos círculos sindicales toma cuerpo la tesis según la cual el Gobierno no se "habría jugado lo suficiente" por los proyectos originales.

Relaciones entre la CUT y el Gobierno.

- a. En la CUT se abren paso las tendencias que valoran la economía de mercado, la responsabilidad sindical en función de la consolidación de la democracia y la necesaria apertura de la economía chilena. Es por ello que resulta tan imperioso que el Gobierno y la CUT implementen adecuada y oportunamente la **estrategia de diversificación de la agenda** en que están actualmente empeñados.
- b. La CUT ha comprendido que su inserción como actor real en la democracia demanda un sustancial **fortalecimiento orgánico**. Para ampliar las tasas de sindicalización y afiliación, el concurso del Gobierno se percibe como necesario.

Igual cosa puede decirse respecto a los planes de capacitación y difusión que pretende impulsar la CUT. Estos son algunos de los puntos incluidos en la agenda que se debate en este momento entre el Gobierno y la CUT, la que cobra especial importancia a partir de los desencuentros entre ambos actores en torno a las reformas laborales.

La importancia de la estrategia de la "diversificación de la agenda" tenderá a aumentar en el futuro próximo. En la medida en que la crisis del petróleo postergue la reactivación económica y las dificultades para aprobar las reformas laborales se mantengan, el mantenimiento de la paz social en Chile dependerá, en parte importante, de la armonía que exista en las relaciones entre el Gobierno y los trabajadores sindicalizados del país.

- c. En la medida en que los contactos formales e informales entre el gobierno y la Central se han acentuado en el último tiempo, los dirigentes sindicales han comenzado a calificar a los equipos de Gobierno en función de su disposición a satisfacer las peticiones formuladas por la CUT. Es así como se han hecho distinciones entre los equipos "políticos" y "tecnocráticos", entre los "buenos" y los "malos" del Gobierno. Los primeros, especialmente en la medida en que sean percibidos como dando respuesta a lo pedido por los sindicalistas, son considerados por la CUT como los interlocutores válidos, vulnerándose en los hechos los canales de comunicación regulares que posee el Gobierno.

En las relaciones entre ambos actores, el Gobierno debe actuar cohesionadamente y como equipo, evitando de esta manera dar pretextos para que la CUT distinga entre buenos y malos.

Por último, la CUT percibe que el Presidente "va más allá" que sus ministros, por lo que es en éstos en los que recaen las críticas. La distinción que se hace entre el Presidente y los ministros, si bien permite suponer que la lealtad de la CUT tenderá a mantenerse, dificulta las relaciones cotidianas entre ésta y los equipos ministeriales.

4. **Proyecciones para 1991.**

Para la definición de la estrategia gubernamental a futuro en el ámbito laboral, es preciso incorporar al análisis los siguientes elementos:

Los efectos de la crisis del petróleo.

A estas alturas resulta evidente que la esperada reactivación económica se verá entorpecida por la crisis del Golfo Pérsico, tanto por sus efectos directos como indirectos.

La paz social que ha vivido Chile durante estos meses se ha debido, en parte, a las fundadas expectativas de mejoría futura que tenían los actores sociales. En la medida en que esas expectativas disminuyen, resulta previsible la emergencia de un clima de mayor efervescencia social. Para impedir que esto afecte la estabilidad social y política, el Gobierno debería profundizar en los alcances de la estrategia de **diversificación de la agenda** desarrollada con la CUT, con el objeto de disuadir a la Central de una eventual adopción de estrategias confrontacionales frente al Gobierno.

La estrategia del impulso al crecimiento económico.

La estrategia que privilegia el objetivo del crecimiento a partir de 1991, sin perjuicio de verse dificultada por la crisis energética, supone para el Gobierno una serie de interrogantes y situaciones complejas frente al mundo laboral:

- a. Impulsar el crecimiento requiere, directa o indirectamente, mejorar las relaciones entre el gobierno y los empresarios que han sido afectados por las reformas tributaria y laboral. Tal mejoría, sin embargo, podría ser recibida negativamente por los trabajadores, en la medida en que sea interpretado como un "viraje político" o "derechización" del Gobierno.
- b. La cancelación, a partir de 1991, de las reformas laborales con incidencia en lo económico, podría constituir un foco de potencial conflicto frente a las cúpulas sindicales dispuestas a rechazar un supuesto "**continuismo**" en la institucionalidad laboral.

Es por ello que resulta necesario insistir en involucrar a la CUT con la estrategia de desarrollo impulsada por el Gobierno, a partir de los criterios y lineamientos que se han expuesto.

Las elecciones en la CUT.

La nueva directiva de la CUT será elegida en un Congreso Nacional programado para **agosto de 1991**. La presencia de un complejo horizonte electoral al interior de la Central puede transformarse en una imprevisible caja de resonancia y magnificación de los eventuales roces entre el gobierno y la CUT.

Es posible pensar, entonces, que la postura de la CUT durante los próximos 10 meses estará atravesada por una lógica electoral que evaluará, criticará, y se acercará al Gobierno, en función de las ventajas electorales que de ello se deriven.

Con todo, y desde un punto de vista positivo, resulta difícil pensar que los sectores en pugna al interior de la CUT privilegien la movilización social y la exacerbación de conflictos laborales como método electoral. Quien está en campaña raras veces distrae sus esfuerzos y energías a organizar movilizaciones contrarias a un Gobierno que previsiblemente mantendrá altas cuotas de popularidad.

Es por ello, que el escenario más probable, y hacia el cual el gobierno debiera concentrar sus esfuerzos, es el de un "**conflicto electoral regulado**" al interior del mundo sindical, cuya incidencia sobre la solidez de la coalición gobernante no debiera ser determinante.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario comprometer más activamente a los partidos de la Concertación (DC y PS, básicamente) a fin de que el proceso electoral al interior de la CUT se dé por este cauce de competencia regulada.

A. INFORME POLITICO

LOS PRIMEROS SEIS MESES DE GOBIERNO. PROYECCIONES PARA 1991.

1. El segundo año será el año de Gobierno efectivo.

Como resultado de las reformas constitucionales de 1989, el mandato del actual Gobierno dura sólo cuatro años. En su oportunidad, este periodo fue considerado conveniente por cuanto permitía circunscribir a él las tareas de democratización institucional y de normalización de la vida política. Durante este periodo, el propósito político fundamental reside en introducir las reformas básicas que consoliden un régimen democrático, eliminando los enclaves autoritarios, y en completar, en sus dimensiones principales, la tarea de verdad y reconciliación. De esa manera, el siguiente sería propiamente un periodo normal u ordinario.

Otra razón importante que permitió concordar en un periodo presidencial breve fue que ello facilitaba a todos los sectores políticos la solución del problema de las candidaturas presidenciales, atenuando así las disputas de liderazgos que en ellos existen. Además, se estimó que pasado este periodo se conocería mejor el peso relativo de cada sector y de cada tendencia, lo que permitiría una competencia electoral menos sujeta a las distorsiones inherentes a la situación de transición. Esta razón no era ni es trivial, y ella no deja de estar presente en los cálculos actuales de los diferentes sectores y sensibilidades.

Como quiera que sea, el acortamiento del periodo presidencial le imprime a esta gestión de gobierno un sello especial, que se suma a otras características que de por sí ya la hacen excepcional en varios sentidos, como son la naturaleza coalicional inédita del Gobierno, la tensión entre civiles y militares que recorrerá su gestión, la pesada herencia en materia de derechos humanos y reconciliación que debe enfrentar, y las brechas socio-económicas existentes.

Estamos en presencia de un Gobierno con un periodo de tiempo marcadamente breve para el cúmulo de tareas que se propuso. Incluso es poco frecuente en la política comparada encontrar periodos de cuatro años, sin que ellos vayan acompañados de la posibilidad de la reelección. A este periodo breve necesariamente deben restársele ciertas etapas de su mandato que no podrán utilizarse en el esfuerzo por cumplir su programa.

Con lo cual tendremos que concluir que 1991 y 1992, pero mucho más acentuadamente el primero de ellos, serán los únicos años efectivos de Gobierno de que disponga la actual administración.

En efecto, el primer año ha sido básicamente un año de instalación, de recepción por parte de las fuerzas democratizadoras de la administración del Estado. Durante 1990 se ha producido la instalación de un gobierno civil democrático tras 17 años de autoritarismo, con el consiguiente reemplazo de la casi totalidad de los mandos superiores de la administración estatal central y ello ha implicado el cumplimiento de un conjunto de tareas no desdeñables.

Ello ha determinado que este año transcurra:

(a) Con un alto contenido simbólico y protocolar.

Muchas de las actividades del primer año de gobierno han tenido un impacto político por el sólo hecho de realizarse por vez primera en 17 años por un Presidente popularmente elegido.

(b) Con un carácter inaugural en muchas áreas políticas.

Durante este año, el Gobierno ha debido marcar, con mucha fuerza y una gran proyección de futuro, su posición en varios terrenos -- apertura de relaciones diplomáticas, proyectos de reformas legales y constitucionales, investigación de la verdad, señales de política económica - por lo que sus actos han trascendido con creces los de un gobierno de mera administración.

(c) Con medidas de carácter reparador.

Ellas se han expresado en decisiones que buscan marcar la diferencia entre el régimen democrático y el periodo autoritario : indultos, exilio, Comisión Verdad y Reconciliación, funeral de Allende, reformas legales sobre la prensa y libertad de expresión, leyes Cumplido, etc.

(d) Con una reorientación de políticas.

Durante 1990, más que realizaciones, el Gobierno ha estado avocado a redefinir programas, prioridades y presupuestos, con lo cual materias ordinarias de gobierno han suscitado un interés político adicional (transporte, medio ambiente).

Todo lo anterior ha influido en que este año sea vivido por la población con la conciencia de que hay un cambio gradual, cuyos efectos paulatinamente deberán ser percibidos en los próximos años.

Por otra parte, 1993 estará determinado por las elecciones generales de diciembre de ese año. Existe una extendida percepción de que todos los actores políticos han comenzado ya a operar sobre la base de la futura elección presidencial y parlamentaria. Esta anticipación del horizonte electoral sin duda se irá acentuando a medida que transcurra el plazo del mandato.

Lo anterior tiene un impacto distinto en las fuerzas políticas gobiernistas y en las opositoras. Además, como hasta ahora es previsible que la actual coalición presenta las mejores posibilidades en los desafíos electorales venideros, los cálculos de sus componentes pasan a revestir grados mayores de tensión y de competitividad.

Ello ocasionará los siguientes efectos:

i. Relativa preeminencia de los intereses partidarios sobre los intereses de la gestión gubernamental.

A medida que el horizonte electoral se avecine, los partidos tenderán a un distanciamiento relativo respecto de la política presidencial. En escenarios preelectorales puede incrementarse la demanda por un populismo, que se desentienda de la eficacia de la gestión gubernamental.

ii. Relajamiento de la disciplina parlamentaria.

Como derivación de lo anterior, resultará crecientemente más difícil mantener cohesión de las bancadas de gobierno, sobre todo frente a un fuerte énfasis en la oferta electoralista por parte de la derecha.

iii. Endurecimiento de la oposición de derecha.

Un sector de ella presionará con el objeto de capitalizar todo posible error del gobierno, ya sea a través de una opción populista, que exija mayor gasto, o a través de una crítica alternativista que busque legitimarse como opción de poder.

iv. Abandono paulatino por parte de RN de la política de buscar co-protagonismo en la transición.

En la primera fase del gobierno, cuando el prestigio de éste es aún alto y no sufre desgaste, la tendencia obvia de RN ha sido buscar la colaboración con éste, intentando maximizar su beneficio y cobrando un precio alto por su cooperación parlamentaria. Mas allá de las voluntades, la cercanía del periodo eleccionaria empujará a RN a posturas más duras y críticas, o a elevar considerablemente el precio que cobra por su apoyo.

En suma, queremos afirmar con énfasis que el periodo efectivo de gobierno se reduce a los dos años venideros. En especial, existiendo aún incertidumbre respecto de la fecha de las eventuales elecciones municipales, lo único claro en este momento es que 1991 es un año clave para las realizaciones de gobierno.

2. Los Objetivos políticos del Gobierno.

El Gobierno se ha planteado varias tareas centrales que definen su quehacer, a las cuales se agrega la tarea implícita de conservar la unidad de la coalición y llegar en condiciones de triunfar en las elecciones de 1993.

A. LA TAREA DE VERDAD Y RECONCILIACION.

En este ámbito los objetivos a perseguir son: verdad, justicia, perdón, reparación y reconciliación. Estos objetivos son en alguna medida complementarios, pero a la vez algunos de ellos presentan incompatibilidades entre sí.

En el transcurso de los primeros seis meses esta relación de complementariedad e incompatibilidad se ha ido haciendo más evidente, al mismo tiempo que se hace notorio que la tarea no podrá cumplirse tal y como se pensó antes de asumir el gobierno.

La verdad es un objetivo respecto del cual existen altas probabilidades de éxito. El informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación reflejará esta verdad que, aunque incompleta, permitirá que la sociedad asuma lo ocurrido. El develamiento de la verdad ha provocado una tensión en las relaciones entre el Gobierno y el Ejército, pero esa tensión debería disminuir al concluirse el trabajo de la Comisión. Ello dejará subsistente como fuente de tensión entre civiles y Fuerzas Armadas el eventual juzgamiento de militares.

Un objetivo que se persigue es la mantención de una vía judicial abierta para los familiares y afectados, una vez concluido el Informe Rettig. Ello implica impedir la posibilidad de otra ley de amnistía, cuyo costo tendrían que asumir el Gobierno y sus parlamentarios. Sin embargo, para hacer creíble este objetivo de dejar abierta la vía judicial para la obtención de justicia resulta imprescindible avanzar en la reforma del Poder Judicial, la que incide más en esta tarea de restañar heridas pasadas que en la democratización de las instituciones propiamente tal. Debería buscarse vincular esta reforma con aquellas fórmulas que se estudien para sacar adelante las leyes Cumplido. Frente a un cuadro en el cual resulta altamente improbable la existencia de sanciones penales para los violadores a los derechos humanos, el Gobierno está en condiciones de exigir a la derecha un compromiso con la modernización judicial, que nos permita legitimar la vía judicial como camino para la materialización de la justicia.

Una vez conocido el informe Rettig, el Gobierno tendrá que pasar rápidamente al desarrollo de políticas destinadas a la reparación para las víctimas y sus familiares, tarea que podrá asumirse junto con las prioridades sociales previstas para 1991.

POLITICA DE DERECHOS HUMANOS Y RELACIONES GOBIERNO - EJERCITO

Estamos en presencia de la posibilidad de definir una estrategia que combine una progresiva mejoría de las relaciones civico-militares con el avance en nuestra política de derechos humanos. Podemos pasar a construir un diseño de política que relacione estos dos elementos que hasta ahora han marchado con una relativa autonomía.

Los elementos para desarrollar una estrategia de este tipo giran en torno a las siguientes ideas:

a. Exclusión del objetivo de desalojar a Pinochet de la Comandancia en Jefe.

Lo que sí hay que obtener es la subordinación institucional de éste y de su rama, de acuerdo con la Constitución y las leyes. Ello involucra ausencia de deliberación y de opinión política, respaldo a los canales jerárquicos y acatamiento de las decisiones del Gobierno respecto del informe Rettig.

Respecto del último punto, hay que rechazar la pretensión de una nueva ley de amnistía, como la buscada por el Ejército, ya que ella significa en los hechos una impunidad total. El Gobierno sólo podría, en un máximo de concesiones respecto de su programa original y para lograr la subordinación militar al poder civil, aceptar la relativa impunidad que representa el decreto-ley de amnistía de 1978, dados los recientes fallos de la Corte Suprema.

b. El mejor respaldo para el Gobierno es el acatamiento, por todos, de las disposiciones constitucionales.

Ello deja a Pinochet fuera del terreno de la política, y facilita a la derecha las condiciones para actuar autónomamente. El Gobierno debe evitar la confrontación con Pinochet, porque éste es su subordinado. La confrontación lo eleva a interlocutor político. Del mismo modo, debe evitarse la interpelación política por parte del Congreso, por cuanto ella alinea a la derecha en su defensa, mas allá de los matices que sea dable encontrar entre UDI y RN.

c. En un cuadro de conflicto, el Ejército, y por extensión, el resto de las ramas, o al menos la cultura militar, reaccionan como fortaleza erguida.

Por ahora, y como se demostró en los episodios de septiembre, la derecha también tiende a alinearse con ellos. Generar lealtad constitucional en las FF.AA y solidaridad democrática en la Derecha será un camino más largo, y exige del Gobierno excluir caminos extraconstitucionales para dirimir su conflicto con Pinochet.

d. El reestablecimiento de relaciones normales cívico-militares debe ser concebida como un proceso que se desarrolla a lo largo del actual período, e incluso, continúa en el próximo.

Esta idea de proceso contempla grandes fases:

a) Recuperación de las prerrogativas presidenciales, asumiendo las restricciones actuales que ellas tienen, como la imposibilidad de remoción de los Comandantes en Jefe. En esta fase se desarrolla una política de coexistencia y de contención de Pinochet, lo que implica que se abandona el objetivo de desalojarlo de la Comandancia en Jefe, pero se le acota a su ámbito constitucional. Esta fase se desarrolla desde ahora hasta 1993.

b) Ampliación de las prerrogativas presidenciales, recuperando todas aquellas que hoy se encuentran limitadas por la actual Ley Orgánica Constitucional de las FFAA. En este terreno puede pensarse también en la recuperación de atribuciones del Congreso en materias de defensa.

En esta fase intermedia, Pinochet aún podría hacer uso del derecho de mantenerse en el cargo. Sin embargo, el objetivo de reformar la ley orgánica de las FFAA debería madurar desde ahora hasta el próximo Congreso, ampliándose progresivamente durante el actual período el arco de convergencia programática con la derecha, particularmente con RN.

c) Recuperación plena de la prerrogativa presidencial de nombrar y destituir a los Comandantes en Jefe. Esta fase podría comenzar en 1997, o antes en caso de cesar Pinochet en el cargo, o al comienzo del subsiguiente período presidencial. Presumiblemente, esa será también la oportunidad de reformar el Capítulo X de la Constitución.

B. EL OBJETIVO DE DEMOCRATIZACION DE LAS INSTITUCIONES.

Respecto de esta tarea, la estrategia gubernamental parece girar en torno a la idea de dos grandes olas reformadoras:

a) La primera, a desplegarse durante 1990 y durante la segunda legislatura extraordinaria, buscaría tramitar exitosamente todas aquellas reformas respecto de las cuales se presume un consenso posible entre la Concertación y la Derecha.

Se incluye en este punto la reforma municipal. El punto de discordia en esta reforma es el momento de la elección, punto que opone los intereses electorales de Gobierno y de oposición. Hay que destacar que la conveniencia electoral del Gobierno no parece claramente asociada a su mayor inmediatez. Lo que verdaderamente presiona por la democratización municipal es abrir cauces de participación local, que permitan optimizar los recursos destinados a las necesidades sociales.

Otras reformas incluidas en esta primera ola serían aquellas preconvenidas con RN en el curso de la reforma de 1989. Se ubica en esta categoría la reforma a los Tribunales Constitucional y Calificador de Elecciones.

Del mismo modo, existen otras reformas relativas al Poder Legislativo respecto de las cuales existe consenso en legislar, como es en el tema de las incompatibilidades y prohibiciones parlamentarias.

Un primerísimo lugar de importancia en estas reformas del primer período lo tendrá la reforma orgánica al Poder Judicial, por las razones ya indicadas anteriormente.

b) La segunda ola comprendería las reformas relativas al régimen de gobierno, y materias políticas importantes como son la integración del Senado y de la Cámara, y el sistema electoral.

Una primera consideración en torno a estas reformas es que debe distinguirse entre aquéllas que es necesario que entren a regir durante el actual mandato (o llamadas a tener efecto antes del próximo periodo, como es el caso de las relativas al Congreso Nacional y sistema electoral, que deben regir para la elección de 1993) y aquéllas que podrían entrar a regir en el periodo siguiente sin menoscabo del impulso democratizador.

Una segunda consideración se relaciona con la magnitud de las reformas propuestas y la factibilidad de llevarlas a cabo durante este periodo breve de gobierno, en que no se cuenta con las mayorías necesarias, al menos en el Senado.

Resulta ineludible entrar a una suerte de **período constituyente**, en que la posición de RN será central, del mismo modo que lo fue durante 1989. En ese cuadro, ¿ cómo aprovechar mejor la iniciativa presidencial y reducir la capacidad negociadora de RN ?
Para responder a esta pregunta, conviene analizar las principales tendencias previsibles en el comportamiento de los partidos de derecha.

Un primer punto que hay que destacar es que la oposición mantendrá su carácter de bicefalía por un largo periodo, estableciendo una relación de complementariedad y de competencia entre sí.

Lo que explica esta diferenciación son las diferentes estrategias escogidas por la UDI y RN.

La UDI representa una especie de nueva Falange de derecha, doctrinarista y profética, con una apuesta de largo plazo que busca, con su definición de partido popular, cristiano e identificado con la economía social de mercado, disputar el terreno tradicional de la izquierda.

Renovación Nacional ha optado por una estrategia de erosión del electorado de centro de la Concertación, aspirando a meter una cuña entre DC y socialistas, sin excluir de su horizonte ninguna de las dos posibilidades : conquistar sola el poder, o llegar al Gobierno en alianza con la DC.

Por lo mismo, RN apostará fuertemente por llevar un candidato presidencial de sus filas, que aunque no triunfe, potencie su representación parlamentaria e imponga por esa vía su hegemonía en la derecha.

La importancia de las elecciones de 1993 es muy diversa para unos y para otros. Mientras para la UDI no se trata de un asunto de vida o muerte, RN juega casi todas sus cartas a conquistar una considerable cuota de poder a través de la votación popular. De allí que La UDI pueda cobrar un elevado precio por apoyar a RN en su pretensión presidencial.

Para RN la necesidad de adquirir legitimidad democrática es mucho mas acuciante que para la UDI, y ello también está presente en su conducta frente a los temas de mayor sensibilidad.

Por último, las diferencias están determinado también por las expectativas generacionales de los integrantes de uno y otro partido.

Esta diferenciación permitiría al Gobierno mantener una relación bilateral con ambos partidos de derecha, buscando alianzas en un momento con un partido y en otros momentos con el otro. Se abriría así la posibilidad de pactar algunas materias con la UDI. Por ejemplo, el sistema electoral, materia donde un partido que sabe que electoralmente está destinado a ser minoritario por un largo tiempo puede tener un claro interés en cambiar el sistema vigente a uno proporcional, que le facilite tanto las chances de maximizar su representación parlamentaria como sus recursos de negociación frente al socio potencial que es RN. En cambio, otras materias podrían negociarse con RN.

El riesgo con esta idea es que un curso de acción semejante puede ser visualizado rápidamente como un ardid táctico, que irrite a la contraparte y la empuje hacia un frente unido, caso en el cual se impondrían las tesis opositoras inmovilistas.

No obstante ese riesgo, que habría que ir evaluando sucesivamente a medida que una estrategia como la descrita se va ejecutando, esta posibilidad de negociar ciertas materias con la UDI, en beneficio de ella y del Gobierno y en detrimento de los intereses de RN, es un recurso que se puede utilizar en las negociaciones con este último partido. Pero hay que considerar que se trata de un recurso limitado porque dado el carácter y los intereses estratégicos de más largo plazo de la UDI, es indudable que éste es el partido de derecha más interesado en la preservación de los enclaves autoritarios y por consiguiente en obstaculizar las reformas que el Gobierno persigue alcanzar.

Tanto la disposición de RN a pactar reformas, como la magnitud de los precios que exigirá por acceder a ellas dependen de la percepción que este partido tenga respecto de sus chances electorales en 1993. En la medida en que vea irremediable una derrota que cancele su acceso al poder en 1994, su interés por remover enclaves autoritarios va a ser mínimo y el precio que exigirá se elevará considerablemente. Contrariamente, si visualiza chances razonables para el período siguiente, será mucho más flexible en estas materias. El problema reside en determinar cuándo va a ser más positiva esa apreciación: ahora, durante la primera ola de reformas, o hacia el final del período, que es la oportunidad prevista para la segunda ola de reformas.

El giro experimentado por la situación económica abre escenarios que, si bien paradójicamente son negativos para el Gobierno en el corto plazo, pueden ser explotados políticamente con éxito en esta materia de progresar en la democratización de la institucionalidad. En efecto, las decisiones adoptadas frente a la situación provocada por la crisis del Golfo hacen prever un descenso de popularidad gubernamental, que se mantendrá hasta que se logre un buen desempeño en cuanto a crecimiento y tenga impacto el mayor gasto social previsto para 1991 y 1992. El clima de insatisfacción que se producirá generará en RN un sentimiento de confianza y optimismo respecto de los horizontes electorales futuros, sentimiento que se difundirá entre ellos con facilidad si se considera el carácter de corto plazo de la estrategia que los orienta: quien quiere ganar las próximas elecciones, es mucho más proclive a interpretar positivamente las señales de opinión pública y a correr riesgos que quien se ha resignado a postergar sus chances electorales para el largo plazo. Al percibir desafección en la opinión pública, RN puede ser mucho menos aprensiva que la UDI en cuanto al relajamiento de los enclaves autoritarios y al mismo tiempo particularmente más sensible al problema de los costos electorales potenciales que le puede significar una actitud obstruccionista en el Senado. En efecto, quien está cierto de que sus chances electorales son inexistentes, se va a preocupar menos de la menor votación que le pueda significar una práctica obstruccionista, si esa práctica es el precio que paga por un **buen seguro** para el período que sigue.

En cambio, si las previsiones económicas del Gobierno son corroboradas por los hechos, hacia fines del período se produciría un nuevo giro de la opinión pública, que debería hacer más sobrias las expectativas de RN y por lo tanto más aprensiva respecto de la posibilidad de remover o flexibilizar enclaves autoritarios.

De esta manera, es plausible pensar que para el Gobierno puede ser mucho más conveniente introducir más reformas y de mayor envergadura en la primera ola que en la segunda.

Hay dos razones adicionales para pensar en la conveniencia de una primera ola de reformas de mayor envergadura que la inicialmente prevista.

Primero, el colocar pronto en la agenda reformas de envergadura puede servir para atenuar los impactos de la situación económica negativa generada por la crisis del Golfo y para bajar el perfil de los problemas económicos en la opinión pública, demostrando que el Gobierno persiste en su voluntad de cumplir con sus compromisos programáticos en la parte no afectada por la nueva situación económica.

Segundo, el distanciar las reformas de los horizontes electorales permite dar a la acción de Gobierno una seriedad que es una respuesta eficaz a las acusaciones de ser promotor del debilitamiento institucional y de hacer política con ellas. La estrategia del Gobierno es percibida como promoción de una cascada de reformas interminables, para debilitar la institucionalidad. - Crecen las interpelaciones de la oposición en ese sentido. Por el contrario, el Gobierno debería enfatizar la imagen de la **modernización institucional**, planteando sus ideas con anticipación a cualquier escenario electoral.

Por lo anteriormente expuesto, sería conveniente incluir en la primera ola reformas importantes al Congreso Nacional (senadores designados, ampliación del número de senadores y diputados, sistema electoral proporcional) .

La estrategia esbozada puede ser consistente con lo señalado en materia de relaciones civico-militares, focalizando la atención de este periodo en profundas reformas políticas que permitan arribar en 1993 a un periodo plenamente democrático, sin entrar en colisión directa con las instituciones armadas.

Por último, no cabe duda que la mejor manera de aprovechar la iniciativa presidencial es el refuerzo y consolidación de una estrategia sencilla y claramente expuesta.

C. LA UNIDAD DE LA CONCERTACION Y LA VICTORIA ELECTORAL EN EL 93.

Como se ha dicho se trata de un objetivo implícito en las tareas de Gobierno. La anticipación con que todos los actores políticos introducen el factor de las proximas elecciones amerita que el Gobierno también lo considere. Además, la naturaleza de la tarea democratizadora y su magnitud puede arrojar el previsible resultado de que ella no se alcance a concluir dentro de este periodo ya señalado como breve.

En atención a ello se formulan las siguientes reflexiones:

a) Durante estos primeros seis meses existe una tendencia al aumento de la imagen del Presidente en contraposición al prestigio y a la capacidad de convocatoria de los partidos. Ello tiende a traducirse también en un potenciamiento de la institución presidencial por sobre la del Parlamento. Este fenómeno previsible, y por lo demás, antiguo en la política chilena, no es favorable a la mantención de una coalición, dadas las ventajas que un sistema presidencialista otorga al partido de quien ostente la jefatura del estado.

b) Lo anterior plantea la conveniencia de estimular desde ya una reforma al régimen políticode modo de generar incentivos institucionales para la mantención de la coalición.

c) La gestión de gobierno fuerza al bloque gobiernista a una redefinición programática. El programa de la Concertación fue el receptáculo de todas aquellas demandas insatisfechas en 17 años de régimen militar. Si bien fue dotado de coherencia y de concreción a través del trabajo de los equipos técnicos, estos primeros seis meses han demostrado que muchas de sus propuestas tenían más validez como elementos de una campaña que como políticas capaces de solucionar los problemas que se proponían.

Ello lleva a que en el Gobierno se redefinan objetivos programáticos con una perspectiva más global y pragmática, que aquélla que se vive en los partidos y en las bancadas. En estas últimas prima un mayor ideologismo y/o un mayor electoralismo.

Una tarea imprescindible para 1991 será la adecuación de la oferta programática a los requerimientos de la gestión gubernativa y a los cortos plazos en que debe actuarse. Ello exige mantener una continuidad en el lenguaje y en los símbolos, pero una considerable sensatez para reducir y focalizar las metas.

La coherencia de la Concertación estará tensionada por este fenómeno, y los horizontes electorales incidirán en el comportamiento de nuestros comunicadores.

d) La transitoriedad del actual formato de la Concertación y su evolución paulatina hacia un eje DC-PS exige dar una solución adecuada al problema de los partidos pequeños.