

✓

PERIODO PRESIDENCIAL. 002617 ARCHIVO

INFORME DE ANALISIS

(al 7 de septiembre de 1993)

MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA

ANALISIS POLITICO: CONCERTACION Y GOBERNABILIDAD

I. Introducción: la imagen del Gobierno y las presiones sobre la Concertación.

En 1989 el principal argumento político-electoral esgrimido por la derecha contra la Concertación fue intentar asociarla al "caos".

Tres años y medio de exitosa gestión gubernamental han permitido desvirtuar de manera muy convincente el argumento del caos. La derecha, en cambio, ha mostrado en este mismo período un comportamiento político anárquico y autodestructivo.

En efecto, la Concertación ha demostrado ser una base consistente y coherente para dar gobernabilidad al país. Ello es reconocido por la ciudadanía y se traduce en todas las encuestas de opinión.

Esta constatación es compartida, además, por el empresariado menos ideologizado. De esta manera, un medio de prensa vinculado a dicho sector puede admitir que, de no producirse cambios en el estilo de los partidos de la derecha, la Concertación podrá seguir presentándose ante la opinión pública como única opción para administrar el país con crecimiento, orden y paz, "puesto que la derecha representa el caos".¹

Esta imagen pública de unidad constituye uno de los principales capitales políticos de la Concertación. Es importante señalar que esta coherencia es mucho más que la suma de intereses comunes, lealtad y disciplina. Subyaciendo la unidad de la Concertación existen consensos sustantivos:

* En el plano **social**, se prefiere y promueve la vía de la negociación por sobre la vía del conflicto. La coalición pide responsabilidad en las demandas gremiales y rechaza la demagogia y el populismo;

* En el plano **político**, se acepta que la unidad no obsta a la existencia de legítimas diferencias y perfilamientos. Se instaura y defiende la vigencia del suprapartidismo; y

* En el plano **económico**, los integrantes de la alianza aceptan, con distintos niveles de convicción, una economía de mercado con pretensiones de competitividad internacional. Se enfatiza la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Se orienta la economía hacia la obtención de crecientes grados de equidad y sustentabilidad.

En las últimas semanas la coherencia interna de la Concertación ha mostrado ciertas fisuras. Aún cuando de importancia, las diferencias no alcanzan a afectar los consensos profundos a que se aludió más arriba.

¹ Editorial de "El Diario": Las tareas pendientes de la derecha, 27 de agosto de 1993.

Siendo innegable, por tanto, que la vida de la coalición no está en peligro, es justo reconocer, sin embargo, que han surgido dudas razonables sobre la capacidad de la alianza para continuar garantizando gobernabilidad en los términos en que lo ha hecho desde 1990.

Es nuestra convicción que, aún cuando resulta difícil, es posible que la Concertación sea capaz de cautelar y promover, con nuevas modalidades, la gobernabilidad que el país necesita.

En las próximas páginas se recapitulan cuáles podrían ser las condiciones de gobernabilidad en el futuro.

II. Determinantes de la futura gobernabilidad.

Existe amplia coincidencia en que el éxito del gobierno del Presidente Aylwin se debe a un conjunto de factores:

- * el manejo de la economía, que ha conseguido añmentar la inversión, /bajar el desempleo, /reducir la inflación y pagar una parte apreciable de la "deuda social" que el país históricamente tenía y acrecentó durante el autoritarismo,
- * la incidencia de variables políticas que van desde las restricciones impuestas por una transición pactada hasta la racionalidad aplicada por la clase política con sus positivos efectos en la elaboración de consensos y el sostenimiento de compromisos en condiciones de rigidez institucional;
- * la responsabilidad de las organizaciones de trabajadores y de los partidos políticos que, dentro de la alianza, cuentan con mayor influencia en estamentos populares;
- * la baja conflictividad social del período, y
- * la prudente aplicación en las tareas gubernamentales del principio suprapartidario que, si bien no ha anulado la participación de los partidos miembros de la alianza, la ha circunscrito a ámbitos e instancias muy precisas.

Sin embargo, es posible que, en el siguiente mandato de la Concertación, no puedan reproducirse exactamente las condiciones que han permitido que los factores citados muestren un comportamiento similar. Sin entrar al análisis de la estructura de restricciones que se mantendrán en el futuro o de la variable económica, cuyo manejo puede verse dificultado a raíz de la situación recesiva que afecta a nuestros mercados internacionales, el presente informe abundará en aspectos que tienen que ver con la conflictividad social y laboral, y la vigencia de la norma suprapartidaria.

a) **Conflictividad social y laboral.**

En relación con estas áreas, lo que interesa dilucidar es cómo impactarán en la futura gobernabilidad. En este sentido, puede adelantarse la hipótesis de que la forma de expresión del conflicto social y laboral está sufriendo algunos cambios, que pueden hacerse permanentes:

* primero, existe una tendencia a la regionalización del conflicto. Hasta ahora, el conflicto social y laboral discurría por cauces "clásicos": se trataba de conflictos que afectaban a un estamento o a un grupo dentro de un estamento de la sociedad. Ahora el conflicto auna a grupos o estamentos distintos sobre la base de problemas comunes que afectan a la región o ciudad donde viven. No se trata de que el conflicto clásico esté en vías de extinción. La existencia de organizaciones como la CUT, FENATS, ANEF y otras es prueba de que eso no es así. Pero hay algo nuevo y esto es que son las ciudades las que protestan: Arica, Tocopilla, Antofagasta, Lota, Aysén, Punta Arenas, Porvenir o Valparaíso en la defensa de la localización del Congreso en su sede actual.

* segundo, la posibilidad de que la negociación como vía de solución de demandas pierda atractivo, aunque no se agote. La negociación como opción de preferencia a la vía confrontacional se justifica, básicamente, por dos razones: por una parte, porque en una democracia que aún se asienta sobre fuertes restricciones políticas lo que se puede perder --si se opta por el conflicto-- es la propia democracia que hace posible plantear demandas; por otra parte, porque la negociación rinde más y mejores frutos que el conflicto. En la medida en que la democracia se consolida y disminuyen las restricciones políticas, hay mayor libertad para subir las demandas y la opción del conflicto se hace menos onerosa. En este marco, aumentarán las posibilidades de que la negociación no rinda los frutos esperados y, por tanto, el recurso de la negociación se volverá menos atractivo.

* tercero, la capacidad del Estado para responder a las demandas socio-laborales va disminuyendo. Los argumentos para justificar respuestas "conservadoras" a las demandas gremiales pierden paulatinamente legitimidad a medida que se alejan las dificultades de la transición en la percepción pública. Por otra parte, las demandas iniciales en un período de transición tienden a estar próximos a una línea de dignidad mínima que resulta relativamente fácil de satisfacer, pero a partir de allí las demandas tienden a ser maximizadas.

?
* Cuarto, fuerte presencia del PC. Con toda probabilidad el candidato presidencial del MIDA obtendrá un resultado electoral pobre en Diciembre. Esto, sin embargo, no debiera afectar la capacidad y la voluntad del PC para continuar promoviendo la movilización gremial en aquellos sectores en que preserva alguna fuerza.

Más aún, es posible que un nuevo fracaso político-electoral del PC potencie su estrategia de agitación de demandas gremiales. En ese contexto, no debe descartarse que el PC escoja, en aquellas organizaciones donde es minoría, el camino del paralelismo.

Es temprano aún para saber hasta qué punto estas son tendencias que cristalizarán, pero la conflictividad que se prevé para el mes de septiembre --particularmente los casos Fenats y profesores-- presenta claros indicios de responder a un patrón o conjunto de elementos comunes que puede, en el futuro, encontrar condiciones para repetirse y perpetuarse:

b) **La norma suprapartidaria.**

Más allá de los factores subjetivos que atingen a la "voluntad" de las élites políticas, hay factores objetivos que van a determinar la aplicación de la regla suprapartidaria:

* primero, la **primacía de los partidos sobre las individualidades**. Dada la represión ejercida durante el régimen autoritario, los partidos políticos hicieron descansar parte importante de su actividad opositora en hombres de sus filas que, con riesgos acotados, podían gozar de figuración pública. En este sentido, aunque la oposición al gobierno militar fue de partidos, las individualidades jugaron un papel de primer orden, lo que influyó a la hora de concordar el pacto por el cual los partidos se comprometieron a observar un estricto respeto de las prerrogativas políticas del Presidente y el sometimiento a su juicio como criterio de decisión en materias propias de gobierno y administración.

En la actualidad, la relación entre partidos e individualidades ha cambiado: el término de la amenaza represiva y las características propias de un régimen democrático de representación han redundado en que los partidos vuelvan a posesionarse del escenario político con primacía sobre las individualidades. No es que éstas hayan dejado de ser relevantes, sino que ahora actúan más encuadradas dentro de sus respectivas asociaciones políticas. No son los partidos los que descansan en sus figuras, sino las figuras las que descansan en sus partidos.

* segundo, **dificultades para constituir relaciones transversales entre los partidos**. El suprapartidismo es posible, en buena medida, por la existencia de relaciones transversales o redes de complicidades entre los partidos políticos; éstas se tradujeron en fácil acceso mutuo entre dirigentes de distintos partidos y establecimiento de instancias informales, más fluidas y dúctiles, para dialogar y aproximar puntos de vista. Sin duda, las relaciones transversales (o "partido transversal", como se lo ha llamado vulgarmente) fueron facilitadas por el papel de las individualidades políticas en el período de la dictadura y por experiencias compartidas sin distinciones de tendencias políticas, sobre todo a partir de 1983.

De nuevo, esa situación ha variado: la generación que viene a reemplazar a la que ha sido base del actual Gobierno no ha constituido aún su transversalidad y es probable que no pueda conseguir accesos igualmente fluidos ni establecer instancias informales igualmente fluidas y dúctiles como las que han existido hasta ahora. Al sujetar las individualidades a un marco institucional partidario se podrá aminorar el impacto contraproducente que a veces tienen las actuaciones autónomas sobre los partidos, pero es indudable que el reposicionamiento de los partidos y su institucionalidad, que los impulsa a actuar como compartimentos estancos, va a dificultar el tejido de complicidades y a repercutir, por tanto, en la aplicación de la regla suprapartidaria.

* **tercero, opacidad de los desafíos aglutinantes de la coalición.** No sólo el papel de "actor en bambalinas" que tuvieron los partidos políticos durante el régimen militar incidió en el tejido de complicidades que se fue creando en la variada élite democrática que hoy está en el Gobierno, sino que el mismo desafío de superar a la dictadura para dar paso a la democracia se constituyó en un factor aglutinante claro.

En casi cuatro años de vigencia de una democracia reinstalada, aún imperfecta pero efectiva en lo fundamental, ese factor se ha desvanecido.

Ciertamente, existen desafíos futuros: perfeccionar el ordenamiento democrático, asegurar condiciones de estabilidad política en el país, superar la pobreza e imprimir a la economía un cambio cualitativo para una nueva fase exportadora son, sin duda, tareas de primera magnitud en las que los partidos de la actual coalición de gobierno coinciden y han manifestado su disposición a seguir colaborando para coronarlas con éxito. Pero no se puede ignorar que se trata de desafíos donde hay márgenes más amplios para los matices e, incluso, las discrepancias.

En tanto factor aglutinante de la Concertación y base de las complicidades entre sus partidos y élites, resulta innegable que el desafío del futuro es más opaco que lo que fue el desafío de vencer al autoritarismo.

* **cuarto, incentivos para comportamientos centrífugos en la Concertación.** La posibilidad de conductas centrífugas está muy acotada. El prestigio del Gobierno, las restricciones de la transición y la inexistencia de modelos de economía, sociedad y política alternativos, son factores para que ello sea así. Muchos de los temas candentes de hoy cruzan transversalmente el espectro de partidos de la Concertación, de manera que el alineamiento político respecto de ellos no coincide con las fronteras institucionales de las distintas agrupaciones partidarias.

Esto no obsta, sin embargo, para que los comportamientos centrífugos en el seno de la coalición puedan darse.

Es generalizada la opinión de que un próximo gobierno de la alianza se hará en condiciones de mayor "normalidad" que las que han estado vigentes para la Administración Aylwin. Es probable que existan nuevas o distintas restricciones económicas y es posible que aumente la expresión de demandas sociales en tanto tienda a percibirse que la democracia se encuentra más asentada y resueltas las principales limitaciones políticas de la transición.

En resumen, lo que debe esperarse es una modificación en la estructura de factores determinantes de la gobernabilidad y serán los elementos de carácter más objetivo, en su nueva formulación, los que tenderán a incidir con mayor fuerza en la posibilidad de aplicar la regla suprapartidaria al modo como se lo ha hecho durante el actual Gobierno.

III. Dimensiones de la gobernabilidad.

Si se admite que la aplicación de la regla suprapartidaria --que, como se dijo, es una variable que incide en la gobernabilidad-- será distinta en un segundo gobierno de la Concertación a lo que ha sido en el presente, entonces resulta aconsejable examinar en cuáles de sus aspectos o dimensiones es esperable que se produzca un cambio. Cinco parecen ser los temas donde el suprapartidismo está especialmente involucrado:

- * distribución de funciones
- * estándares de excelencia político-técnica
- * toma de decisiones
- * relación entre Ejecutivo y partidos
- * relación entre Presidente y ministros.

a) Distribución de funciones.

La naturaleza de un gobierno de coalición obliga a realizar una distribución de funciones entre quienes conforman el gobierno. Ahora bien, una distribución supone claramente un criterio de proporcionalidad: las funciones se distribuyen según los recursos de cada cual, de modo que quien más aporta más obtiene. Pero no puede tratarse de una proporcionalidad matemática, puesto que los recursos de que se habla no son dimensionables en unidades (votos) solamente, sino que contienen también aspectos cualitativos importantes. De aquí que se sostenga que la distribución de funciones deba seguir criterios de proporcionalidad y equilibrio.

Es evidente que los resultados que arrojen los comicios de diciembre afectarán la actual distribución de funciones, de tal manera que son de esperar algunos cambios. No obstante, lo que interesa subrayar aquí es que no podrá soslayar la distribución de funciones, de acuerdo a criterios de proporcionalidad y equilibrio, en un segundo gobierno de la Concertación. En esto no habrá cambio.

b) Estándares de excelencia político-técnica.

Los partidos de la Concertación coinciden en la necesidad de mantener y profundizar la opción por la excelencia. Esto supone maximizar los estándares de cualificación política-técnica del personal que los partidos políticos pondrán a disposición del próximo Presidente. A este respecto, los puntos críticos tienen que ver con la capacidad de los partidos para ofrecer personal, política y técnicamente cualificado en las distintas áreas y con la capacidad del Presidente para resolver en la materia.

Se han sugerido medidas como la creación de una suerte de Oficina de verificación de cualificaciones, pero más allá de que ella u otra pueda ser puesta en práctica, lo cierto es que resulta difícil imaginar que, en este asunto, vaya a producirse una modificación sustantiva en relación con los mecanismos y niveles de cualificación político-técnica existentes en este Gobierno.

c) **Toma de decisiones.**

Este es un ámbito donde podrían ocurrir cambios importantes. En la actual Administración, el proceso de toma de decisiones políticas ha exhibido en más de una ocasión una relativa lentitud o falta de expedición, la que ha quedado de manifiesto especialmente cuando se trata de responder a las situaciones de urgencia. 22

Esto se ha debido a dos causas fundamentales. Por una parte, al arcaicismo de algunas estructuras u organizaciones del Estado que no cuentan con recursos suficientes ni han logrado adaptarse a las exigencias de eficacia (logro de objetivos) y eficiencia (adecuada previsión, selección y utilización de medios) que hoy se requieren.

Pero, por otra parte, la relativa falta de expedición se ha debido también al tipo de proceso de toma de decisiones. Dado que el actual es un gobierno de coalición, el proceso de toma de decisiones requiere de consensos que se logran por intercambio de opiniones y aproximación de puntos de vista entre diversos y variados actores. La consecuencia, a veces, es la falta de expedición mencionada.

Teóricamente, el que el régimen institucional del Estado sea presidencialista podría haber compensado, en virtud de la concentración de poder en una persona, la lentitud impresa al proceso de toma de decisiones por su carácter consensual o consociativo. ?

Sin embargo, las tareas pendientes de la transición y el marco de restricciones en que, a causa de ellas, ha debido moverse el actual Gobierno son factores que han neutralizado el teórico efecto del presidencialismo sobre la toma de decisiones. Puede suponerse, entonces, que en una situación de mayor "normalidad" el presidencialismo actúe benéficamente sobre la toma de decisiones para hacerla más expedita. ?

En resumen, de lo anterior surgen dos visiones o modelos del proceso de toma de decisión: En uno, las decisiones están basadas en amplio respaldo y se suponen apoyadas por un acabado análisis; su costo es la falta de expedición y un índice relativamente bajo de realizaciones. En el otro, las decisiones son más rápidas y fluidas y, por lo mismo, el índice de realizaciones es más alto; su costo es la disminución del respaldo político y el mayor riesgo de error en los análisis.

d) **Relación entre Ejecutivo y partidos**

El actual Gobierno ha dado reiteradas muestras de ser especialmente sensible a la opinión de los partidos. Todos los proyectos e iniciativas importantes han sido sometidos a la consideración de las agrupaciones partidarias de la alianza. No obstante, este es un ámbito susceptible de perfeccionamiento.

Ahora bien, no debe esperarse que siempre --y necesariamente-- exista plena sintonía en la relación entre el Ejecutivo y los partidos de la alianza que lo apoyan. Algunas veces, se

producen disonancias por la necesidad de congeniar criterios de Estado con posiciones de uno u otro socio de la coalición y, en otras ocasiones, ellas se deben a reparos levantados frente a iniciativas gubernamentales que se estiman lesivas para legítimas aspiraciones o intereses de partido.

Es necesario, entonces, consolidar las instancias de intercambio y perfeccionar los mecanismos de consulta para que los partidos tengan mayor participación. Pero no debe esperarse que una mayor participación se traduzca siempre, y necesariamente, en plena colaboración. Así como existe política en el seno del Estado (el concepto acuñado por la politología es el de "política burocrática"), también existe política entre el Ejecutivo y el partido o la alianza de partidos en que se sustenta. Los partidos políticos son entidades con intereses propios y necesidades de perfilamiento.

e) **Relación entre Presidente y ministros.**

De todas las dimensiones de la gobernabilidad ésta es la más decisiva. Si es que ha de haber suprapartidismo, entonces es imprescindible que --respetando la distribución de funciones-- los ministros del gobierno respondan a la exclusiva confianza del Presidente de la República. Los ministros siguen las directrices dadas por el Jefe del Estado y dan cuenta de su cumplimiento al Jefe del Estado, sin que ello deba levantarse como obstáculo para que informen debidamente de los programas y acciones de sus carteras a sus respectivos partidos.

Como regla general y permanente puede decirse que si el régimen de coalición ha de mantenerse en el futuro, entonces resulta fundamental que se faciliten todos los accesos para que se establezcan relaciones fáciles y dinámicas entre las élites técnicas y directivas de los partidos políticos aliados --de las cuales saldrá la persona que competirá por la primera Magistratura de la Nación-- para crear bases de conocimiento y confianza mutua.

93/18284